

DOMINIK J. KOŚCIUK, ARTUR KOSICKI

Wyznaczanie obszaru analizowanego, w związku z definicją „frontu terenu” ustaloną w noweli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 17 września 2021 r.

Determining the Analyzed Area in Relation to the Definition of „Frontage of the Area” Established in the Amendment to the Act on Spatial Planning and Development of September 17, 2021

Abstract

On January 3, 2022, the Act of September 17, 2021 (Journal of Laws 2021.1986) amending the Construction Law and the Act on Planning and Spatial Development came into force. This Act introduced modifications in determining building conditions and the location of public purpose investments. Among other changes, an amendment was made to Article 61 of the Act of March 27, 2003, on Planning and Spatial Development by adding section 5a. This led to uncertainties regarding the practical administrative interpretation of the term „front of the area”, which width determines the size of the designated analysis area of the function and features of the development and land use. This issue – still relevant (since although the legislator has passed another amendment to Article 61, it will not come into force until January 1, 2026) – will be addressed in this paper.

DOMINIK J. KOŚCIUK – doktor nauk prawnych, Uniwersytetu w Białymstoku, ORCID – 0000-0002-2695-8212, e-mail: dpi@arturkosicki.com.pl

ARTUR KOSICKI – doktor nauk prawnych, ORCID – 0000-0003-2363-7015, e-mail: dpi@arturkosicki.com.pl

SŁOWA KLUCZOWE:
zagospodarowanie terenu,
postępowanie administracyjne,
orzecznictwo, organ administracji

KEYWORDS: land planning,
administrative proceedings,
jurisprudence, administration body

1 | Wstęp

W dniu 3 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^[1]. Ustawa ta, oprócz szeregu zmian w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane^[2] wprowadziła modyfikacje w procesie prowadzącym do ustalenia warunków zabudowy (lokalizacji inwestycji celu publicznego), a w szczególności wyznaczania obszaru analizowanego w procedurze wydawania tych decyzji. W konsekwencji tej zmiany zaszła też konieczność nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego^[3], a zatem wydano rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego^[4].

Przedmiotem krótkiej analizy w niniejszym opracowaniu jest zmiana polegająca na wprowadzeniu do art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^[5] ustępu 5a o treści:

W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2

¹ Ustawa z dn. 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1986 – dalej „Ustawa zmieniająca”).

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.

³ Dz. U. poz. 188.

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 2399.

⁵ Ustawa z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503, t.j. – dalej jako „Upzp”).

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 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

Modyfikacja tego przepisu doprowadziła do pojawienia się wątpliwości, co do tego jak w praktyce administracyjnej należy rozumieć „front terenu” od którego szerokości zależy wielkość wyznaczonego obszaru analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to o tyle znaczący problem, iż organ właściwy do wydania decyzji w sprawie warunków zabudowy określa wymogi nowej zabudowy, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonej analizy, a w szczególności średnie wskaźniki wskazanych wymogów dla obszaru analizowanego. Niewątpliwie zatem trzykrotność szerokości frontu wpływa na wielkość obszaru analizy, determinując tym samym „wielkości średnie” istniejącej zabudowy w sąsiedztwie planowanej inwestycji.

Dlatego też – po pierwsze – należy przypomnieć z czego wynika potrzeba wyznaczenia obszaru analizowanego w postępowaniach dotyczących ustalania warunków zabudowy. Po drugie, jak należy rozumieć „front terenu” w rozumieniu aktualnie obowiązujących przepisów. W końcu, po trzecie, w jaki sposób winno się prawidłowo, w oparciu o znowelizowany art. 61 ust. 5a Upzp, wyznaczyć obszar analizy funkcji i cech zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Co nie bez znaczenia z punktu widzenia aktualności niniejszego opracowania, należy zaznaczyć, że dnia 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw^[6], którą zmienioną treść ust. 5a art. 61 w następujący sposób:

W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2

⁶ Ustawa z dn. 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688).

pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m, i przeprowadza na nim analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1 pkt 1a. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę”.

Zgodnie jednak z treścią art. 59 ust. 2 pkt 1 tej ustawy zmieniającej do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie stosuje się art. 61 ust. 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, z art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej odczytujemy, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że nowe brzmienie art. 61 ust. 5a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obecnie jeszcze nie obowiązuje, zaś zacznie obowiązywanie w momencie, gdy utracą moc studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tj. po 31 grudnia 2025 r.

2 | Cel wyznaczania obszaru analizowanego

Wokół terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy właściwy organ wyznacza obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 Upzp. Czyni to w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przedmiotem analizy jest ustalenie, czy, po pierwsze, 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. Po drugie, czy teren ma dostęp do drogi publicznej. Po trzecie, czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Po czwarte, czy 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 Upzp. Po piąte, czy decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Jak też, po szóste, czy zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze: w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych^[7], ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy; strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu; strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Powyższe ma na celu szeroko pojęty ład przestrzenny. Zachowanie ładu przestrzennego stanowi zaś kluczową zasadę planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Upzp). Dlatego też, w pierwszej kolejności, ustawodawca uzależnił wydanie decyzji od spełnienia przesłanki polegającej na tym, aby co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej była zabudowana w sposób, który może pozwolić na określenie pewnych wymagań planowanej zabudowy, tj. co do kontynuacji funkcji, jej parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy, a co za tym idzie gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, jak też linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

Jednocześnie warto zauważyć, że prawodawca określając „działkę sąsiednią”, nie wskazał, że chodzi o jakąkolwiek działkę sąsiadującą, lecz jedynie o taką działkę, która dostępna jest „z tej samej drogi publicznej”. Posiadanie dostępu z drogi publicznej to zaś nic innego jak posiadanie uprawnienia

⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 428, 784 i 922).

do zjazdu z drogi posiadającej status drogi publicznej zgodnie z ustawą o drogach publicznych. Powyższe może być rozumiane wąsko – jak czyni np. J. Jaworski – pisząc: „W przypadku gdy zjazd dokonywany jest na drogę wewnętrzną w rozumieniu art. 8 u.d.p. i dalej dopiero na działkę objętą wnioskiem, warunek powyższy uznaje się za niespełniony. Podobnie gdy działka przylega do drogi publicznej, jednak nie ma urządzonego z tej drogi zjazdu. *A contrario* można powiedzieć, że jeśli sąsiednia działka dostępna jest z tej samej drogi prywatnej lub z innej drogi publicznej, to nie może ona podlegać ocenie pod względem kontynuacji funkcji zabudowy czy badania zagospodarowania terenu”. Można też przyjąć rozumienie szerokie – jak w naszym przekonaniu zasadnie czyni Igor Zachariasz – „za słuszną uznać należy tezę [...], iż przesłanka dostępu do drogi publicznej zrealizowana jest nie tylko w przypadku samego istnienia zjazdu, ale także wówczas, gdy w stanie faktycznym sprawy istnieje potencjalna możliwość wykonania zjazdu, a także gdy z wniosku wynika, że zapewniony będzie pośredni dostęp do drogi publicznej za pośrednictwem drogi wewnętrznej lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności”.

Wyżej cytowana regulacja prowadzi jednak do jednoznacznego wniosku, iż celem wyznaczania obszaru analizy jest ustalenie „warunków urbanistycznych” występujących na danym terenie, a w tym zwłaszcza potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego, jak też innych wymogów wymienionych w Upzp (tj. uwzględnienia walorów architektonicznych i krajobrazowych danego terenu, wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych, walorów ekonomicznych przestrzeni, potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa oraz interesu publicznego w pozostałych zakresach, w tym rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych).

Co jednak nie bez znaczenia, w literaturze często podkreśla się, że to nie tylko ład przestrzenny stanowi cel ustalania warunków zabudowy (a co za tym idzie przeprowadzania analizy funkcji). Rolą tej „instytucji prawnej” jest również zapewnienie realizacji jednej z kluczowych zasad zagospodarowania przestrzennego, tj. zasady wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, określonej w art. 6 ust. 2 pkt 1 Upzp. Jak zauważa Zygmunt Niewiadomski, „każdy ma prawo, w granicach ustawowych, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli nie narusza chronionego prawem interesu publicznego oraz osób

trzecich. Oznacza to tyle, że uprawniony do nieruchomości może ją zagospodarować dowolnie, w zakresie obowiązującego prawa. Musi to uczynić zgodnie z warunkami określonymi w decyzji, ale postanowienia w niej zawarte są tylko konkretyzacją przepisów [...]. Wynika to także z przyjętej w polskim systemie prawa konstrukcji własności jako najszerszego prawa do rzeczy. Ingerencje w to prawo stanowią wyjątek. Elementem prawa własności nieruchomości jest wolność jej zagospodarowania”^[8]. Podobnie pisze Grażyna Kuźma, konstatując, że „z jednej strony organ powinien stać na straży ładu przestrzennego i dobra ogółu, któremu to musi podporządkować się jednostkowy właściciel nieruchomości, z drugiej natomiast musi mieć na względzie chronione konstytucyjnie prawo własności, które w tym przypadku co prawda podlega ograniczeniu, ale ograniczenie takie nie może być nadmierne. Nie jest bowiem celem ustawodawcy uniemożliwienie prowadzenia nowych inwestycji na terenach, które nie są objęte planami zagospodarowania przestrzennego”^[9].

Naszym zdaniem zasada wolności zagospodarowania terenu nie powinna jednak być rozumiana w sposób nadmiernie szeroki. Słuszny wniosek wysuwa Maciej Nowak. Twierdzi on, że celem analizy urbanistycznej nie może być wyłącznie dążenie do dopuszczenia realizacji konkretnej zabudowy, i choć może się zdarzyć, że budynek inny niż te z bezpośredniego otoczenia mieścić się będzie w funkcji danego terenu, to należy szczegółowo zweryfikować, czy rzeczywiście kwestie związane z ochroną walorów związanych z ładem przestrzennym zostaną zachowane. Autor ów, opierając się na wyroku WSA w Krakowie^[10], przyjął, iż „zasada dobrego sąsiedztwa dotyczy nie tylko wykluczenia zainwestowania w teren, które jest sprzeczne, niedające się pogodzić z zainwestowaniem dotychczasowym, ale i dotyczy zainwestowania, które stanowi kontynuację urbanistyczno-funkcjonalną, zainwestowania, które w danym obszarze występuje. Oczywiście projektowane zainwestowanie może stanowić uzupełnienie funkcji dotychczasowego zainwestowania, ale organ musi wykazać, że to uzupełnienie (a nie brak wyraźnej sprzeczności) projektowane zamierzenie będzie stanowiło. Przyjęte i dopuszczalne w myśl zasady dobrego sąsiedztwa uzupełnianie funkcji mieszkaniowej funkcją usługową oznacza,

⁸ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, wyd. 12 (Warszawa: C.H. Beck, 2021).

⁹ Łukasz Dumin, Grażyna Kuźma, „Komentarz do art. 61”, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2020, Legalis el.).

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie, z dn. 5.12.2017 r., II SA/Kr 1099/17, publ. CBOSA.

że chodzi o taki rodzaj usług, które dominującą na danym terenie funkcję mieszkaniową będą jedynie właśnie uzupełniać, towarzyszyć jej w tym znaczeniu, że nie będą jej zakłócać czy też z nią kolidować^[11]. Nie sposób też nie zgodzić się z Alicją Plucińską-Filipowicz, która cel wyznaczania obszaru analizowanego widzi jako zagwarantowanie ładu przestrzennego przy jednoczesnym zachowaniu wymogu kontynuacji zabudowy. W jej rozumieniu wymóg „kontynuacji zabudowy” oznacza, iż „planowana inwestycja budowlana jest możliwa do wtopienia się w już istniejącą zabudowę na danym terenie”, przy czym podkreśla, że nie można „ogromnie istotnej kwestii jak zapewnienie ładu przestrzennego demonizować, traktować jej jako bezwzględnie nadrzędną. Przykładowo, w razie gdy w sąsiedztwie terenu, który zamierza zbudować nowy inwestor, znajduje się już obiekt sakralny o szczególnie charakterystycznych parametrach, albo jest już pobudowany zespół mało interesujących budynków garażowych lub gospodarczych, to nie można akceptować poglądu, iż obok takiej zabudowy mogą powstawać tylko takie same, lub bardzo zbliżone nowe obiekty budowlane. Taki pogląd już nawet na pierwszy rzut oka będzie uznany za absurdalny”. Autorka zdaje się sprowadzać rolę analizy funkcji do takiego rodzaju elementu postępowania administracyjnego, który ma „umożliwić zrealizowanie zamierzenia przedstawionego we wniosku inwestora przy założeniu, że zasada dobrego sąsiedztwa czy też kontynuacji zabudowy nie może być traktowana nadmiernie formalistycznie i zawężająco (ścieśniająco)”^[12].

¹¹ Maciej J. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych* (Warszawa: C.H. Beck, 2020).

¹² Ustalenie warunków zabudowy a prawo do zabudowy i zasada kontynuacji zabudowy (Dodatek do Nieruchomości 7/2011) „Prawo Budowlane w Orzecznictwie Sądów Administracyjnych”, Alicja Plucińska-Filipowicz, „Ustalenie warunków zabudowy a prawo do zabudowy i zasada kontynuacji zabudowy” *Nieruchomości*, Nr 7 (2011).110

3 | Definicja „frontu terenu” w dotychczasowej praktyce orzeczniczej

Wyznaczanie obszaru analizowanego, w ramach którego badane jest „dobre sąsiedztwo”, jak też ustala się wskaźniki i gabaryty planowanej zabudowy, ma nierozzerwalny związek z ustaleniem definicji „frontu terenu”. Właściwy organ wyznacza bowiem obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość tego frontu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów.

Aby nie pominąć istoty problemu związanego z ustaleniem prawidłowego rozumienia tego pojęcia warto zauważyć, że zanim doszło do nowelizacji Upzp, i zmodyfikowania ustępu 5a, obszar analizowany wyznaczany był na zasadach określonych w § 3 Rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego^[13]. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznaczał wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadzał na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 Upzp. Granice obszaru analizowanego wyznaczało się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 Upzp, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.

Jednocześnie, określając – w odróżnieniu od „frontu terenu” – pojęcie „frontu działki”, prawodawca w wyżej wskazanym rozporządzeniu stwierdził (§ 2 pkt 5), że należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę.

Sporą kontrowersję, szczególnie w praktyce administracyjnej, stanowiło znaczenie zamieszczonego w tym przepisie określenia „część działki budowlanej, która przylega do drogi”. Spory dotyczyły głównie rozumienia wyrażenia „przylegania” części działki do drogi, a zatem tego jaką

¹³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dn. 26 sierpnia 2003 r., Rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., Nr. 164, poz. 1588).

„w zakresie obszaru” część działki należy uznać za przylegającą do drogi. Powyższe zagadnienie miało znaczenie przede wszystkim w sprawach, w których organy ustalały (a sądy kontrolowały) warunki zabudowy dla działek o nieregularnym kształcie.

Część sądów administracyjnych prezentowało dość „ściśle” rozumienie tego wyrażenia, uznając, że front niekoniecznie powinien pokrywać się z całą szerokością działki od strony przylegającej do drogi publicznej. Przykładowo WSA w Rzeszowie twierdził, że „przez pojęcie frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę, tylko ta część działki, nie zaś inne fragmenty działki, na które taki wjazd lub wejście się nie odbywają, nawet jeżeli przylegają do drogi”^[14]. Z wyroków tego samego sądu odczytać można było również, że:

Frontem działki jest ta część działki inwestycyjnej, która przylega bezpośrednio do drogi publicznej albo która przylega do drogi wewnętrznej lub drogi obciążonej służebnością drogową, które bezpośrednio graniczą z drogą publiczną^[15].

Podobnie wskazywał niekiedy Naczelny Sąd Administracyjny. W opinii jednego ze składów orzekających tego sądu:

część działki pełniąca funkcję frontu nie musi koniecznie pokrywać się z całym bokiem przylegającym bezpośrednio lub pośrednio do drogi publicznej, bowiem wjazd lub wejście może nie odbywać się na całej szerokości działki przylegającej do drogi publicznej, lecz jedynie na jej określonym fragmencie i właśnie ten fragment zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi front działki^[16].

Podobną koncepcję prezentował WSA w Poznaniu, pouczając, że:

część działki pełniąca funkcję frontu nie musi koniecznie pokrywać się z całym bokiem przylegającym bezpośrednio lub pośrednio do drogi

¹⁴ Zob. wyr. WSZ w Rzeszowie, II SA/Rz 192/18, publ. CBOSA.

¹⁵ Zob. wyr. WSA w Rzeszowie, II SA/Rz 1572/16, publ. CBOSA.

¹⁶ Zob. wyr. NSA, II OSK 2650/15, publ. CBOSA.

publicznej, albowiem wjazd lub wejście może nie odbywać się na całej szerokości działki przylegającej do drogi publicznej, lecz jedynie na jej określonym fragmencie i właśnie ten fragment zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia stanowi front działki^[17].

Inna część sądów pojęcie „frontu działki” rozumiała nieco „szerzej”. Uznawały one, że o zakwalifikowaniu określonej części działki jako frontu nie decyduje fizyczne (faktyczne) przyleganie do drogi publicznej. Przykładem takiego „podejścia” jest orzeczenie NSA, w którym sąd wypowiedział się, iż:

z treści przytoczonego powyżej § 2 pkt 5 Rozporządzenia nie wynika bowiem, aby frontem działki budowlanej nie mogła być część działki posiadająca pośredni dostęp do drogi publicznej. Przepis ten mówi jedynie o części działki, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. O zakwalifikowaniu danej części działki jako frontu nie decyduje fizyczne przyleganie działki do drogi publicznej, lecz wybór inwestora w zakresie szlaku komunikacyjnego, którym ma odbywać się dojazd do drogi publicznej. W rozpoznawanej sprawie nie ulega zaś wątpliwości, że wjazd na działkę objętą wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy odbywać się będzie poprzez należącą do tego samego Inwestora działkę, która ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, co oznacza, iż za parametr szerokości frontu działki służący wyznaczeniu obszaru analizowanego uznać w takiej sytuacji faktycznej ten bok działki objętej wnioskiem, który położony jest od strony drogi publicznej, z której odbywać się ma wjazd i wejście na działkę, co powoduje, iż uznać należy, że przylega do tejże drogi pośrednio – poprzez z drogą bezpośrednio graniczącą działkę^[18].

Nowelizacja Upzp z 2021 roku w pierwszym okresie jej stosowania przez organy administracji doprowadziła do uznania, że skoro zastąpiono wyrażenie „działka” wyrażeniem „teren”, celem prawodawcy było doprowadzenie do takiej praktyki organów administracji, iż obszar analizowany wyznaczony będzie każdorazowo jako trzykrotność jedynie tej części działki, która bezpośrednio przylega do drogi publicznej.

W praktyce administracyjnej organów wykonawczych gmin zaczęto uznawać, że skoro prawodawca dość konsekwentnie posługuje się tu

¹⁷ Zob. wyr. WSA w Poznaniu IV SA/Po 848/17, publ. CBOSA.

¹⁸ Zob. wyr. NSA, II OSK 2730/17, publ. CBOSA.

pojęciami: „terenu”, „frontu terenu”, a ponadto rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2399) i na jego mocy w § 6 w ust. 1 i w § 8 sformułowanie „frontu działki” zastąpiono sformułowaniem „frontu terenu”, to aktualnie chodzi jedynie o tę część granicy terenu inwestycji, która bezpośrednio przylega do drogi.

Tymczasem, choć semantyczne (ale i bardzo uproszczone) brzmienie przepisu mogło sprzyjać takiej interpretacji, warto jednak zauważyć, że z uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającego aktualnie obowiązujące brzmienie art. 61 ust. 5a Upzp można było odczytać, iż: „W przepisie tym został sprecyzowany sposób ustalenia obszaru analizowanego, który nie odnosi się do działki, ale do terenu inwestycji. W związku z tym konieczne było doprecyzowanie definicji frontu terenu”. Powyższe oznacza, że ustawodawca miał na myśli okoliczność, gdy obszarem na którym realizowana jest inwestycja nie jest całość działki, a jedynie jej część, tzw. „teren inwestycji” i wtedy frontem jest ta część działki, która stanowi teren inwestycji graniczący z drogą, z której następuje główny wjazd.

Tym samym, po zmianach w 2021 roku należało przyjąć, że nie chodzi jedynie o tę część terenu inwestycyjnego, która bezpośrednio przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę, ale o tę szerokość terenu inwestycji, od strony którego odbywać się będzie główny wjazd na działkę, niezależnie od tego, czy przylega on czy też nie do drogi publicznej lub wewnętrznej. Oznacza to, że może to być zarówno cała szerokość działki inwestycyjnej (jeżeli inwestycja planowana jest na całej działce), jak też część szerokości działki (jeżeli inwestycja planowana jest jedynie na części działki).

Powyższa konstatacja znajdowała potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo, WSA w Gliwicach wskazał, iż:

przy wyznaczeniu obszaru analizy architektoniczno-urbanistycznej organ pominąć powinien te fragmenty terenu inwestycji oznaczone przez inwestora, w odniesieniu do których ze względu na specyficzny kształt (np. bardzo wąski, a zarazem bardzo długi pas gruntu przylegający do większego terenu) wykluczone jest, aby powstał na nich jakikolwiek budynek, a których rola sprowadza się wyłącznie do sztucznego poszerzenia obszaru analizy. W realiach rozpoznawanej sprawy w odniesieniu do wskazanego powyżej wąskiego pasa gruntu sięgającego ul. [...] organy wykazały się

ponadto swoistą niekonsekwencją. Pomimo bowiem uwzględnienia go przy wyznaczeniu granic obszaru analizy architektoniczno-urbanistycznej nie został on wzięty pod uwagę przy wyznaczeniu frontu działki. Tymczasem zgodnie z art. 61 ust. 5a Upzp 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. Za pośrednictwem omawianego tutaj wąskiego pasa gruntu działka objęta zamierzeniem inwestycyjnym przylega do drogi publicznej. Skoro przywołany powyżej przepis art. 61 ust. 5a u.p.z.p. jako front terenu wskazuje na pierwszym miejscu część granicy działki, która przylega do drogi publicznej, to konsekwencja wymagałaby, aby w niniejszej sprawie jako front działki objętej zamierzeniem inwestycyjnym przyjąć miejsce, w którym wspomniany powyżej niewielki fragment w kształcie trójkąta przylega do ul. [...]. Skoro organ tę granicę działki pominął i wzięł pod uwagę inną granicę przylegającą tym razem do drogi wewnętrznej, to konsekwentnie ta pominięta granica nie powinna stanowić punktu odniesienia przy wyznaczeniu obszaru analizowanego^[19].

W tym samym kierunku dążyło rozumowanie WSA w Poznaniu, który stwierdził, że:

Skoro ustawodawca w odniesieniu do określenia granic terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zastąpił konsekwentnie pojęcie: „działki” pojęciem: „terenu”, to oznacza to, że decyzja ta może odnosić się nie tylko do działki (działek) jako całości, ale również części działki, o ile będzie to teren jednoznacznie wyodrębniony^[20].

Nie inaczej wskazywało się w doktrynie. Aneta Fornalik pisała, iż:

należy przyjąć, że „przyleganie” działki frontowej do drogi publicznej może się odbywać bezpośrednio albo pośrednio. O zakwalifikowaniu danej części działki jako frontu nie decyduje fizyczne „przyleganie” do drogi publicznej, lecz wybór przez inwestora szlaku komunikacyjnego, którym ma się odbywać dojazd do drogi publicznej, np. poprzez drogę wewnętrzną^[21].

¹⁹ Zob. wyr. WSA w Gliwicach, II SA/GI 1378/22 – publ. CBOSA.

²⁰ Zob. wyr. WSA w Poznaniu, II SA/Po 859/22 – publ. CBOSA.

²¹ Aneta Fornalik, *Warunki zabudowy: jak wyznaczyć obszar analizowany?*, Legalis, 2022. [dostęp: 25.05.2023].

Poza tym, jak wskazuje się w literaturze, decyzja o warunkach zabudowy powinna być oparta „na analizie pewnej podprzestrzeni o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiącej wzorzec dobrego sąsiedztwa”^[22]. Zdaniem Igora Zachariasza „wprawdzie ustawodawca nie wykluczył prawnej możliwości wyznaczenia obszaru większego aniżeli wskazane minimum, to jednak zarówno z części tekstowej, jak i graficznej analizy powinny jasno wynikać przesłanki, którymi organ kierował się, wyznaczając granice tego obszaru analizowanego w takiej wielkości”^[23]. Arkadiusz Despot-Mładanowicz (w oparciu o orzecznictwo NSA) wywodzi, że „ustawodawca pozostawił organom administracji pewną swobodę w wyznaczeniu obszaru analizowanego przy zastrzeżeniu obowiązku zachowania minimalnej odległości”. Zdaniem tego autora, „obszar przyjęty do analizy może być większy od wyznaczonego trzykrotną szerokością frontu działki, jeżeli przy jego wyznaczaniu zostanie wzięta pod uwagę zasada dobrego sąsiedztwa”, zaś „uzasadnienie przyjętego przez organ obszaru analizowanego, w tym jego granic, musi znajdować oparcie w zasadzie dobrego sąsiedztwa”, co oznacza, że „organ wydający decyzje o warunkach zabudowy nie może dowolnie wyznaczyć granic obszaru analizowanego, czyli bez ograniczenia”, albowiem „wyznaczony obszar analizowany ma być podstawą do ustalenia przesłanek dobrego sąsiedztwa, w tym przesłanki kontynuacji funkcji”^[24].

Nie sposób z powyższym polemizować, zważywszy, iż każdy inwestor powinien mieć prawo, oczywiście w granicach ustawowych, do takiego zagospodarowania terenu (do którego posiada tytuł prawny), które nie narusza chronionego prawem interesu publicznego, jak też interesów osób trzecich (np. sąsiadów).

Ponadto w naszym przekonaniu, nowelizacja z dnia 17 września 2021 r. nie doprowadziła do zmian w zakresie „technicznego”, „graficznego” sporządzania analizy funkcji. Nadal obowiązuje zasada, iż obszar analizowany należy wyznaczyć „wokół” działki, co oznacza koncentrycznie we wszystkich kierunkach w równej odległości (od wszystkich granic terenu inwestycji). Granice tak wyznaczonego tego obszaru mogą przyjąć zarówno

²² Arkadiusz Despot-Mładanowicz w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 61 [dostęp: 1.06.2023].

²³ Igor Zachariasz w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Hubert Izdebski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), art. 61 [dostęp: 1.06.2023].

²⁴ Despot-Mładanowicz w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, art. 61.

kształt okręgu o promieniu nie mniejszym niż trzykrotna szerokość frontu działki i nie mniejszym niż 50 m., ale też – w okoliczności, gdy działka inwestycyjna miałaby kształt nieregularny – inny kształt niż okrąg. Inne rozumienie praktyki wyznaczania obszaru analizy mogłoby doprowadzić do sytuacji, gdy wyznaczony obszar nie obejmowałby dającej się wyodrębnić zwartej jednostki terenowej urbanistyczno-architektonicznej.

Tego typu sytuacje w praktyce nie stanowią odosobnionych wyjątków, co potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo, NSA stwierdził, iż:

Słusznie wskazuje się, że przyjęcie przeciwnego stanowiska (ograniczenie obszaru analizowanego do terenu o średnicy równej trzykrotności szerokości frontu działki objętej wnioskiem), mogłoby powodować, że w sytuacji, gdy działka objęta wnioskiem ma kształt wydłużonego prostokąta, którego krótszy bok stanowi front działki, obszar analizowany nie obejmowałby wszystkich nieruchomości leżących wokół działki objętej wnioskiem, w tym w szczególności nieruchomości leżących po stronie działki przeciwległej do jej frontu, co oznaczałoby, iż obszar analizowany byłby wyznaczany nie wokół działki objętej wnioskiem [...] lecz jedynie wokół jej frontu^[25].

Na marginesie można wskazać, że nawet po dniu 1 stycznia 2026 r. nie powinno się nic w tej materii zmienić, a przynajmniej nie wynika to z najnowszych zmian Upzp. Opisywana nowelizacja z dnia 17 września 2021 r. nie przyniosła też zmian w zakresie wyznaczania obszaru analizy na mapie zasadniczej lub ewidencyjnej. Zgodnie z brzmieniem (od 3 stycznia 2022 r.) art. 52 ust. 2, wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać: mapę zasadniczą lub, w przypadku jej braku, mapę ewidencyjną, pochodzącą z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującą teren, którego wniosek dotyczy, wraz z obszarem, na który inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000, w postaci elektronicznej – w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych albo papierowej. Tym samym po nowelizacji nadal możliwe jest wyznaczenie obszaru analizowanego nie tylko na kopii mapy papierowej, ale również w formie mapy elektronicznej (w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych^[26]).

²⁵ Zob. wyr. NSA, II OSK 2344/20 – publ. CBOSA.

²⁶ Państwowy system odniesień przestrzennych to system przyjętych i stosowanych w Polsce geodezyjnych układów współrzędnych płaskich prostokątnych

Należy raz jeszcze zaznaczyć, iż nowelizacją z dnia 7 lipca 2023 r. przyjęto, że właściwy organ wyznacza wokół terenu planowanej inwestycji (czyniąc to na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy) obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów oraz nie większej niż 200 m, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę. Oznacza to, że jako front terenu należało będzie rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi. Tym samym, literalnie należy tę regulację rozumieć jako ustalenie, iż trzykrotnością szerokości frontu terenu jest iloczyn trzykrotnej liczby metrów jedynie tej części granicy terenu inwestycyjnego, który bezpośrednio przylega do drogi. Co ważne, przepisy te aktualnie nie weszły w życie.

Warto jednak zauważyć, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym sądy administracyjne pisały zarówno o bezpośrednim, jak i pośrednim „przyleganiu” do drogi. Skoro w wyżej cytowanym orzeczeniu NSA pisał, iż o zakwalifikowaniu określonej części działki jako frontu nie decyduje fizyczne (faktyczne) przyleganie do drogi publicznej, to w aktualnym stanie prawnym można by stwierdzić, że o uznaniu określonej części granicy działki budowlanej jako frontu terenu nie musi decydować bezpośrednio (fizyczne) przyleganie do drogi. Takie podejście ustawodawcy w nowelizacji z dnia 7 lipca 2023 r. zdaje się nie do końca racjonalne, albowiem może się zdarzyć, że w określonym stanie faktycznym organ będzie miał do czynienia z działką o nieregularnym kształcie (np. w kształcie litery „L”, czy też odwróconego trapezu), której granica będzie przylegała do drogi jedynie na niewielkiej części. Doprowadzi to do konieczności wyznaczenia obszaru analizowanego w wielości minimum ustawowego. Może to jednak pozostawać w sprzeczności z istotą ustalania warunków zabudowy, albowiem nie pozwoli na prawidłowe ustalenie cech i wskaźników kształtowania zabudowy, a nawet naruszać istniejący na określonym terenie ład przestrzenny. Tym samym – w naszym przekonaniu – „front terenu” o którym mowa w aktualnie obowiązującym art. 61 ust. 5a Upzp, należy

(X,Y) oraz wysokości (H) obowiązujący na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15 października 2012 roku, w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1247).

interpretować *ad casum*, przyjmując, że możliwe jest jego rozumienie jako tę części granicy działki budowlanej, która przylega bezpośrednio bądź niebezpośrednio do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

4 | Podsumowanie

Wdrożona w styczniu 2022 r. nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie wyznaczania obszaru analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu – z punktu widzenia praktyki – niewiele zmieniła. O ile znowelizowany art. 61 ust. 5a może wzbudzać – w praktyce administracyjnej – wątpliwości co do tego jak należy rozumieć „front terenu” (od którego szerokości zależy wielkość wyznaczonego obszaru analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu), o tyle racjonalne (i funkcjonalne) rozumowanie w powiązaniu z dotychczasowymi konstatacjami sądów administracyjnych pozwala na bezsporne wykazanie, iż „front terenu” powinno się aktualnie rozumieć jako tę części granicy działki budowlanej, która przylega bezpośrednio bądź niebezpośrednio do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę. Problem ten przestanie być aktualny od 1 stycznia 2026 r., albowiem od tego dnia będziemy mieli do czynienia z jasną i literalnie niewątpliwą dyspozycją, aby jako front terenu rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi.

Bibliografia

- Fornalik Aneta, *Warunki zabudowy: jak wyznaczyć obszar analizowany?*. Legalis 2022.
- Nowak Maciej J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Hubert Izdebski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, wyd. 12. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

Plucińska-Filipowicz Alicja, „Ustalenie warunków zabudowy a prawo do zabudowy i zasada kontynuacji zabudowy” *Nieruchomości*, Nr 7 (2011).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck, 2020, Legalis.

