

Rafał Stankiewicz¹

Wolność zabudowy oraz jej ograniczenia w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1589

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie prawnych uwarunkowań możliwości zagospodarowania terenu w sytuacji braku planu miejscowego dla nieruchomości jako najważniejszego uprawnienia wynikającego z prawa własności nieruchomości. Prawną podstawą rozważań są przepisy Konstytucji RP oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293).

Problematyka ta jest ukazana w szerokim kontekście konstytucyjnych granic ograniczenia prawa własności i związanej z tym konieczności ochrony uprawnień właściciela nieruchomości do zagospodarowania terenu, a jednocześnie zapewnienia ochrony interesu publicznego i praw osób trzecich. Wolność zabudowy ujęta została z tej perspektywy jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze wolnościowym, w stosunku do którego niezbędne ograniczenia mogą być wprowadzane jedynie za pomocą środków prawnych jak najmniej uciążliwych dla jednostki i w zakresie, jaki zapewni odpowiedni poziom zabezpieczenia tych interesów, bez naruszania istoty prawa własności.

W postępowaniu o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawsze mamy do czynienia z koniecznością wyważenia przez organ je prowadzący interesu publicznego z interesem indywidualnym inwestora, a także prawnie chronionym interesem właścicieli nieruchomości sąsiednich. W tym kontekście dokonano szerokiego przeglądu przepisów ustawowych wyznaczających granice wolności zabudowy, wskazując na konieczność uwzględnienia przy ich wykładni konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Analizie poddano również rolę zasady wolności zabudowy jako najważniejszej normy interpretacyjnej w procesie stosowania przepisów o gospodarowaniu przestrzenią w kontekście takich pojęć, jak zasada dobrego sąsiedztwa, konieczność zachowania ładu przestrzennego czy kwestie zgodności funkcji nowej inwestycji z zabudową już istniejącą, a także doniosłą rolę orzecznictwa w interpretowaniu i doprecyzowaniu tych ustawowych pojęć. Wolność zabudowy i jej ograniczenia są ukazane z perspektywy szerszego zagadnienia, jakim jest relacja pomiędzy wolnością jednostki (prawem własności i związanym z tym prawem do korzystania z nieruchomości poprzez jej zabudowę) a koniecznością zagwarantowania niezbędnego zakresu ochrony interesu publicznego i prawnie chronionego interesu innych podmiotów.

Słowa kluczowe: wolność zabudowy, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ład przestrzenny, prawo własności, konstytucyjne granice prawa własności, zagospodarowanie przestrzenne, interes publiczny, interes inwestora

¹ Dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. ORCID: 0000-0002-3227-7771

Freedom of development and its limitations in the procedure for issuing decisions on land development and management conditions

Abstract

The purpose of the article is to present legal conditions for land development in the absence of a local plan for real estate as the most important right resulting from the ownership right to real estate. The provisions of the Constitution of the Republic of Poland and the Act on spatial planning and development (i.e. Journal of Laws of 2020, item 293) constitute the legal basis of deliberations included in the article.

This issue is shown in the broad context of the constitutional boundaries of limitations of the ownership right and the related need to protect rights of the real estate owner to develop land and, at the same time, to ensure the protection of the public interest and third parties' rights. The freedom of development is presented in this perspective as a public subjective right to freedom, in relation to which the necessary limitations may only be introduced by means of legal measures which are the least burdensome for an entity and to the extent necessary for ensuring an adequate level of protection of these interests, without infringing the essence of the ownership right.

In the procedure for issuing conditions of the land development and management, the authority introducing them always has to balance public interest with the investor's individual interest, as well as the legitimate interest of neighbouring real estate owners. In this context, a wide review of the statutory provisions setting out the boundaries of freedom of development was carried out and the need to take into account the principle of proportionality in their interpretation was indicated.

The article also analyses the role of the principle of freedom of development as the most important interpretation standard in the process of applying the provisions on spatial management in the context of such concepts as the principle of good neighbourliness, the need to maintain spatial order or issues concerning the compliance of the new investment's functions with the existing development, as well as the important role of the case-law in interpreting and clarifying these statutory concepts. The freedom of development and its limitations are shown from the perspective of a broader issue of the relationship between the freedom of the entity (the ownership right and the related right to use the real estate through its development) and the need to guarantee the necessary scope of protection of the public interest and the legitimate interest of other entities.

Keywords: freedom of development, decision on land development and management conditions, spatial order, ownership right, constitutional boundaries of the ownership right, spacial development, public interest, investor's interest

1. Zagadnienia wstępne

Problematyka konfliktu między interesem publicznym a interesem prywatnym w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz narzędzia i sposoby rozstrzygania kolizji pomiędzy tymi interesami stanowią jeden z kluczowych problemów prawa zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienie to zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych jest przedmiotem licznych

kontrowersji i często wzajemnie sprzecznych poglądów. Wynika to m.in. z tego, że w obecnym stanie prawnym podstawowym (według niektórych poglądów jedynym) instrumentem tzw. władztwa planistycznego przysługującego gminie jest plan miejscowy. Nie można jednak ignorować faktu, iż w rzeczywistości tylko niewielka część obszarów gmin (w tym dużych miast) objęta jest planami zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu staje się podstawowym narzędziem umożliwiającym poprzez ustalenie w drodze decyzji sposobu, w jaki dana nieruchomość może zostać zabudowana, realizacji konstytucyjnie chronionego prawa do zagospodarowania nieruchomości wynikającego wprost z prawa własności.

Za pomocą formalno-dogmatycznej metody badawczej, poprzez analizę bogatego orzecznictwa oraz poglądów doktryny, podjęto próbę oceny obowiązującego w Polsce systemu planowania przestrzennego i zdefiniowanie pojęcia wolości zabudowy jako publicznego prawa podmiotowego o charakterze wolnościowym, wskazując, iż ograniczenia praw właściciela nieruchomości na podstawie przepisów prawa w odniesieniu do korzystania z przysługujących właścicielowi uprawnień wynikać mogą wyłącznie z potrzeby zapewnienia dostatecznej ochrony interesu publicznego, a także chronionych prawnie interesów osobistych i majątkowych osób trzecich.

W celu wyznaczenia zakresu interesu publicznego w relacji do interesu indywidualnego (rozumianego tu jako interes zarówno inwestora, jak i właścicieli nieruchomości sąsiednich, na które zamierzenie budowlane może oddziaływać) w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego konieczne jest przeanalizowanie znaczenia tych pojęć w możliwie szerokim kontekście, poprzez analizę konstytucyjnego wzorca ochrony prawa własności i przepisów prawa cywilnego, a następnie przeniesienie ich na grunt przepisów prawa administracyjnego ograniczających wolność zabudowy.

II Wolność zabudowy na gruncie przepisów Konstytucji RP

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, prawo własności jest jedną z najstarszych instytucji prawnych w dziejach ludzkości². Brak wątpliwości, że prawo własności ma interdyscyplinarny charakter oparty o gwarancje zapisane w regulacjach konstytucyjnych³ oraz prawie prywatnym⁴. Podkreśla się

² K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej rzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013 s. 305.

³ Na konstytucyjny charakter prawa własności wskazuje np. Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja-Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2010, nr 3, s. 19.

⁴ A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP* [w:] K. Działocha, A. Surówka (red.), *Godność człowieka*

istnienie skomplikowanych relacji pomiędzy konstytucyjnym oraz cywilistycznym rozumieniem własności i wskazuje jednocześnie, że w „czysto formalnym” jego ujęciu tkwi pułapka z uwagi na występujący wówczas brak odniesienia zewnętrznego, wyznaczającego granice ingerencji ustawodawczej w to prawo⁵. Gwarancje prawa własności w ustawie zasadniczej można oceniać w ujęciu obiektywnym jako zasadę ustrojową, która determinuje kierunek interpretacji innych przepisów, jak i w ujęciu subiektywnym, tworzącym prawo podmiotowe jednostki. Niemniej relacja pomiędzy ochroną własności a prawami jednostki polega na tym, że zasady wyznaczają kierunek realizacji praw, te ostatnie zaś powinny realizowane w duchu zasad⁶. Wspomnieć należy w tym miejscu również stanowisko K. Zaradkiewicza, który w fundamentalnym dla tego pojęcia opracowaniu wskazuje, że istotę prawa własności wyznacza „zakres podstawowych uprawnień mieszczących się w ramach treści tegoż prawa”⁷. Trafnie ujmował W. Pańko, że istotę własności najpełniej wyraża „idea domniemania kompetencji; domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra)”⁸.

Istotnym uprawnieniem właściciela nieruchomości gruntowej jest prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, będące przejawem prawa do korzystania z przedmiotu własności. Tym samym z szeroko pojmowanym prawem do nieruchomości należy wiązać jego elementy składowe, do których bez wątplenia należy zaliczyć prawo do zabudowy nieruchomości. Nie ma miejsca na szczegółowe omówienie w niniejszym artykule teoretycznego wymiaru norm zawartych w rozdziale II Konstytucji RP⁹. Prawo własności jest jednak prawem wolnościowym, zaś prawo do zabudowy staje się elementem wypełnienia tejże wolności (stąd można mówić o wolności zabudowy jako swoistej normatywnej kategorii). Wolność zabudowy rozumiana jako podstawowa zasada prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego ma zatem swoje źródło w konstytucyjnie chronionym prawie własności (zob. art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Pojęcie wolności zabudowy, w odróżnieniu od używanego często przez część doktryny pojęcia prawa do zabudowy, oddaje istotę tego prawa, również w warstwie semantycznej akcentując uprawnienie właściciela do korzystania z rzeczy

a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga pamiątkowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 143.

⁵ Poglądy dostępne w doktrynie cytuje szerzej J. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 54 i 55.

⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 304.

⁷ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej...*, op.cit., s. 298.

⁸ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016, s. 75.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

poprzez jej zabudowanie, jako uprawnienia wynikającego wprost z istoty prawa własności. Nie można bowiem uznać, że prawo zabudowy jest prawem udzielanym przez państwo na podstawie regulacji administracyjnoprawnych w drodze aktu normatywnego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) bądź aktu administracyjnego (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), a nie emanacją własności jako konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego. Takie rozumienie uprawnienia właściciela do zabudowy należącej do niego nieruchomości byłoby nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego uznającego własność za jeden z filarów, na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa.

W ujęciu cywilistycznym własność stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy. Zgodnie z ustawową, zawartą w art. 140 Kodeksu cywilnego definicją tego prawa nie jest to jednak prawo o charakterze nieograniczonym (*ius infinitum*)¹⁰. Oznacza ono bowiem możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią przez właściciela w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. Ograniczenia prawa własności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnych zasad jej ochrony i byłoby sprzeczne z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który gwarantuje, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ponadto zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Wskazany przepis z jednej strony stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności (również administracyjnoprawnych), z drugiej zaś określone w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią granicę dokonywanych przez ustawodawcę ograniczeń. Granicą powyższą – w ujęciu popartym bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – jest imperatyw, że prawo własności pomimo ograniczeń powinno w porównaniu z innymi prawami majątkowymi nadal mieścić w sobie najszerszy możliwy zakres władzy uprawnionego nad określonym przedmiotem majątkowym¹¹. Istota prawa własności wyznaczona jest natomiast treścią art. 140 Kodeksu cywilnego, określającego najistotniejsze składniki (atrybuty) prawa własności ukształtowane w toku jego historycznego

¹⁰ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 76.

¹¹ Por. wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05, OTK-A 2007, nr 4, poz. 39.

rozwoju, do których należą uprawnienia do korzystania z przedmiotu własności, rozporządzania nim oraz pobierania pożytków¹².

Prawo własności nie jest prawem bezwzględnym. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń, które dopuszcza sama ustawa zasadnicza, ale ograniczenia te muszą być stanowione z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki¹³. Własność jest wprawdzie konstrukcją prawa cywilnego, ale uprawnienia właściciela, w szczególności w stosunku do nieruchomości, w sposób istotny kształtują również przepisy innych gałęzi prawa. Przede wszystkim chodzi tutaj oczywiście o przepisy prawa administracyjnego, które określając granice korzystania z gruntu i sposobów jego zagospodarowania, nie mogą być interpretowane w oderwaniu od konstytucyjnych gwarancji jego ochrony¹⁴.

Wolność zabudowy jest publicznym prawem podmiotowym¹⁵, przy czym wskazać należy, że sama kategoria publicznych praw podmiotowych nie jest homogeniczna¹⁶. Z uwagi na ich treść, w tym charakter roszczeń przysługujących jednostce, wyróżnia się prawa o charakterze wolnościowym (negatywnym) i pozytywnym. Omawiany w niniejszym artykule rodzaj wolności jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze wolnościowym. Każdy, komu przysługuje to prawo, może przede wszystkim dowolnie kształtować swoje zachowania w obrębie sfery objętej wolnością. Osoba korzystająca z przysługującego jej prawa podmiotowego do zabudowy nieruchomości w sferze stosunków publicznoprawnych występuje w roli inwestora. Co więcej, wolność zabudowy należy traktować jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym (wolnościowym), wyrażającym się w roszczeniu właściciela nieruchomości o zaniechanie ingerencji w sferę prawa własności jednostki, umożliwiające jej wolność korzystania z nieruchomości. Organy administracji, wykonując zadania z zakresu władztwa planistycznego (uchwalania planów miejscowych), mają zatem obowiązek chronić uprawnienia właściciela nieruchomości oraz wprowadzać konieczne dla zapewnienia ochrony interesu publicznego i praw osób trzecich ograniczenia jedynie za pomocą środków prawnych najmniej uciążliwych dla jednostki. Sferę uprawnień prawa administracyjnego w zakresie

¹² Zob. szerzej K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej...*, op.cit., s. 306–335.

¹³ Zob. m.in. wyrok NSA z 29 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 34/17, Legalis.

¹⁴ K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm* [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 278.

¹⁵ Zob. m.in. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, op.cit., s. 57; podobnie Z. Niewiadomski wspomina, że prawo to przysługuje każdemu, kto spełnia warunki określone w art. 4 ustawy – Prawo budowlane, zob. Z. Niewiadomski, komentarz do art. 4 [w:] idem, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

¹⁶ O pojęciu publicznych praw podmiotowych szczegółowo: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 159 i nast.

kształtowania ograniczeń w wolności zabudowy wyznaczają normy prawa konstytucyjnego. W doktrynie podkreśla się wyraźnie istnienie związku prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego. Jak słusznie stwierdził J.S. Langrod, prawo konstytucyjne określa ogólne zasady aktywności administracji publicznej, a prawo administracyjne uściśla te zasady¹⁷. Wskazuje na to również współczesna literatura prawa administracyjnego¹⁸. Brak dzisiaj wątpliwości, że prawo administracyjne jest „skonkretyzowanym” prawem konstytucyjnym¹⁹. Podkreśla się nawet, że zachodzi zjawisko „konstytucjonalizacji” prawa administracyjnego, które prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z „jednym prawem administracyjnym”²⁰.

Wolność zabudowy na gruncie prawa administracyjnego można określić zatem jako możliwość żądania od organów administracji zaniechania nieuprawnionej ingerencji w przyznaną prawem sferę wolności oraz żądania – gdy prawo wyraźnie to przewiduje – wydania przez te organy określonego aktu bądź podjęcia określonej czynności (wydanie decyzji o warunkach zabudowy, wydanie pozwolenia na budowę, przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych) w celu umożliwienia podmiotowi uprawnionemu korzystanie z jego konstytucyjnych praw podmiotowych²¹. Należy zgodzić się z poglądem S. Zwolaka, zdaniem którego wolność zabudowy, oparta na prawie własności, prowadzi do powstrzymania się państwa od określonych działań i jest wolnością ukształtowaną wobec państwa jako autonomia woli obywatela w sferze aktywności w dziedzinie inwestycyjno-budowlanej (tzw. prawem podmiotowym o charakterze obronnym), z drugiej zaś strony – nakazem skierowanym do organów stosujących prawo, które powinny dążyć do zapewnienia jak najszerszego zakresu tej wolności²².

Przepis art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²³ stanowi, że „każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”. Jest to wyrażenie wprost zasady wolności budowlanej²⁴ w znaczeniu przedmiotowym – jako zasady prawa,

¹⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 75.

¹⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 20.

¹⁹ A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa ochrony środowiska)* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego (Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi)*, Wrocław 2009, s. 769.

²⁰ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 20.

²¹ Z. Niewiadomski, T. Asman, *Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora* [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki, T. Asman (red.), *Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 565; podobnie A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. (Ius)” 2017, nr 1 (64), s. 153–170.

²² S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 13.

²³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.

²⁴ Z. Leński, M. Szewczyk, M. Kruś *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Warszawa

pełniącej rolę interpretacyjną w procesie wykładni norm prawa budowlanego i innych ustaw regulujących proces inwestycyjno-budowlany, w tym również przepisów kształtujących ład przestrzenny i określających możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁵. Uważa się też, że takie ujęcie wolności budowlanej ma charakter przedmiotowy, ponieważ norma prawna skonstruowana na podstawie powołanego przepisu pełni funkcję zasady prawa²⁶.

Ochrona wolności zabudowy obejmuje również osoby, które na podstawie tytułu prawnego innego niż własność (np. użytkowanie wieczyste, dzierżawa) są uprawnione do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wówczas prawo takiej osoby do zabudowy gruntu jest chronione na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, jako inne niż własność prawo majątkowe²⁷.

Wolność zabudowy nie ma jednakże charakteru absolutnego. Uprawnieniu do wolności zabudowy odpowiada nie tylko obowiązek państwa do nieingerowania czy ingerowania w ograniczonym zakresie w sferę prawa własności i wynikającego z niego uprawnienia do zabudowy, ale również obowiązek stworzenia instytucji prawnych umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie stosunków majątkowych między wszystkimi uprawnionymi podmiotami, a także zabezpieczających konieczność ochrony interesu publicznego. Korzystanie z wolności zabudowy wiąże się bowiem z wchodzeniem w relacje z innymi podmiotami prawa (właścicielami nieruchomości, na które proces inwestycyjny oddziałuje). Możliwe jest również pojawienie się potencjalnego konfliktu między interesem właściciela nieruchomości a interesem publicznym²⁸.

3. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania jako instrument ograniczania praw rzeczowych właściciela nieruchomości

3.1. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy

Istotą regulacji odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego jako tych przepisów prawa administracyjnego, które wyznaczają granice wolności zabudowy, jest zatem możliwość ograniczania praw właściciela nieruchomości

2019, s. 69 i nast.

²⁵ Słusznie w tym kontekście podkreśla Z. Niewiadomski w komentarzu do ustawy – Prawo budowlane, że wolność budowlana obejmuje m.in. wolność zabudowy oraz swobodę inwestowania (zob. Z. Niewiadomski, komentarz do art. 4, op.cit.).

²⁶ Ibidem.

²⁷ Zob. W. Piątek [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 56.

²⁸ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 30.

w odniesieniu do korzystania z przysługujących mu uprawnień, wynikająca wyłącznie z potrzeby zapewnienia dostatecznej ochrony interesu publicznego, a także chronionych prawnie interesów osobistych i majątkowych osób trzecich. Realizacji tych założeń służy cały szereg środków prawnych z zakresu tzw. władztwa planistycznego, czyli władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego, czyli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kwestią sporną w doktrynie prawa administracyjnego jest charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, a w szczególności odpowiedź na pytanie, czy dochodzi w niej do władczego określenia przeznaczenia terenu. Zdaniem Z. Niewiadomskiego, jeśli gmina nie uchwali dla określonego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określi przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania, to rezygnuje z przysługujących jej w tej mierze uprawnień, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, i godzi się na to, że w miejsce jej własnego lokalnego porządku przestrzennego, oczywiście stanowiącego w granicach obowiązujących ustaw, obowiązywać będzie na tym obszarze uniwersalny porządek przestrzenny, kształtowany ustawami szczególnymi oraz zasadą dobrego sąsiedztwa i innymi wymogami ustanowionymi przepisami art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹. W rezultacie o zamierzeniach inwestorów przesądzą nie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale owe przepisy państwowe. Gminie pozostanie jedynie wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której celem będzie przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z tzw. państwowym porządkiem planistycznym³⁰.

Decyzje o warunkach zabudowy stanowią zatem swoisty surogat planów miejscowych. Tak też traktowane są zarówno przez inwestorów, jak i przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Nie można w tym zakresie zgodzić się ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, że decyzje o warunkach zabudowy nie zastępują planów miejscowych. Decyzje te pozwalają bowiem organom administracji w jednakowym z planami miejscowymi stopniu orzekać o zgodności zamierzenia budowlanego z wymogami ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju³¹.

²⁹ T.j. z dnia 6 lutego 2020 r. Dz.U. 2020, poz. 293 (dalej w skrócie: u.p.z.p.).

³⁰ Z. Niewiadomski, *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski, J. Postuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 578

³¹ M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 35-52.

Zgodnie z dominującym w doktrynie poglądem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma charakter deklaratoryjny, a jej wydanie jest uzależnione wyłącznie od spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., przy czym ocena ich wystąpienia nie może być przedmiotem swobodnego uznania organu administracji prowadzącego postępowanie w tej sprawie³². Jeśli zatem sporządzona na potrzeby prowadzonego postępowania analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiadującego z działką objętą wnioskiem inwestora dopuszcza możliwość zrealizowania planowanej inwestycji i dodatkowo spełnione są wszystkie inne wymagania określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., właściwy organ zobowiązany jest do uwzględnienia wniosku inwestora i wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że to przepisy innych ustaw (głównie przepisy prawa budowlanego i normy określające warunki, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane) determinują w dużym stopniu treść tej decyzji. Decyzje o warunkach zabudowy są zatem przykładem aktów związanych, czyli takich, w których organ bada jakiś stan faktyczny pod kątem zgodności z przepisami prawa. Jeśli stwierdzi niezgodność, ma obowiązek wydać decyzję odmowną, jeśli jej nie stwierdzi, ma obowiązek wydać decyzję zgodną z żądaniem wnioskodawcy³³.

Należy jednocześnie zauważyć, że nie oznacza to, że można uznać, iż skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wnioskodawca nie uzyskuje żadnego uprawnienia ani żadnej korzyści prawnej. Za słuszny trzeba zatem uznać pogląd wyrażony przez M. Krusią i M. Szewczyka, że w istocie stanowi ona instrument, za pomocą którego dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, jakiego dotyczy, a w dalszej konsekwencji może mieć wpływ na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, a także jej wartość rynkową³⁴. Co do zasady uprawnienie to zarezerwowane jest dla planów miejscowych, co *expressis verbis* znalazło wyraz w art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Brak analogicznych zapisów ustawowych w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie oznacza jednak, iż analiza całości przepisów musi prowadzić do uznania, że do takiego ustalenia przeznaczenia terenu skutek jej wydania w istocie dochodzi.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 i art. 54 pkt 1 u.p.z.p. pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać m.in. charakterystykę inwestycji, obejmującą m.in. określenie

³² W. Kisiel, *Relacje między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s.83–84.

³³ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* Warszawa 1995, s.82.

³⁴ M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy...*, op.cit.

„przeznaczenia” projektowanych obiektów budowlanych. Drugi z tych przepisów stanowi natomiast, że decyzja o warunkach zabudowy określa rodzaj inwestycji³⁵.

W razie bowiem wydania pozytywnej decyzji ustalającej możliwość zabudowania nieruchomości dojdzie do określenia z góry celu, w którym z danej nieruchomości objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy będzie można korzystać, oraz że celem tym jest jakiś określony typ zabudowy o określonej funkcji.

3.2. Wymogi niezbędne do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p., jeśli na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy, każda zmiana zagospodarowania terenu polegająca na wykonaniu robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części, wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji.

Warunki zabudowy można ustalić tylko dla inwestycji zgodnej z przepisami odrębnymi, a ponadto spełniającej łącznie wymogi sformułowane w art. 61 u.p.z.p.: kontynuacji istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), dostępu do drogi publicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), jak również zapewnienia wystarczającego uzbrojenia terenu (art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.).

Aktem wykonawczym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dla nowej zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁶. Rozporządzenie określa wymagania dotyczące ustalania: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych). Ponadto rozporządzenie definiuje pojęcie obszaru analizowanego – rozumianego jako 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.

Przepisy te wyznaczają granice wolności zabudowy, uzależniając wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy od dostosowania się do określonych cech istniejącego zagospodarowania przestrzennego oraz dostępu do infrastruktury

³⁵ Ibidem.

³⁶ Dz.U. nr 164, poz. 1588.

tury publicznej, bez której nie można wyobrazić sobie normalnego korzystania z zabudowanej nieruchomości, z poszanowaniem prawa własności właścicieli innych nieruchomości. Tak restrykcyjne – na pozór – podejście ustawodawcy do możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy, stanowiące ograniczenie zabudowy nieruchomości nieobjętych planami miejscowymi, jest podyktowane potrzebą ochrony interesu publicznego (dbania o ład przestrzenny), jak również praw osobistych i majątkowych innych osób.

Zgodnie z zasadą wolności zabudowy, wyrażoną w art. 6 ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p., każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego i osób trzecich. Z przepisu tego wynika zatem jasno, że właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu terenu nie można odmówić wydania pozytywnej decyzji w sprawie z wniosku o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla danej (określonej we wniosku) inwestycji wówczas, gdy brak jest wyraźnej ustawowej regulacji, która stanowi, że planowane zamierzenie inwestycyjne narusza chroniony prawem interes publiczny lub też chroniony prawem interes osób trzecich.

Należy też podkreślić, że w kontekście zasady wolności zabudowy prawo do zagospodarowania (w tym zabudowy) nieruchomości, dla której konieczne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, przysługuje każdemu, kto ma tytuł prawny do nieruchomości, a zatem nie tylko podmiotowi, który w danej chwili realizuje zamierzenia budowlane czy też wnioskuje o wydanie decyzji, która mu to umożliwi, ale też właścicielom nieruchomości sąsiadujących, którzy będą chcieli takie prawo realizować w bliżej nieokreślonej przyszłości.

Realizacja inwestycji budowlanej przez jeden podmiot może warunkować (i często ma to miejsce) możliwość zagospodarowania (w tym zabudowy) nieruchomości sąsiadujących³⁷. Zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa w stosunku do nieruchomości, dla których wymagane jest uzyskanie warunków zabudowy i zagospodarowania, konieczne jest bowiem, aby nowa zabudowa dostosowana była do zabudowy już istniejącej, i wyklucza się możliwość lokalizacji obiektów o funkcji sprzecznej z funkcjami już istniejących budynków. Należy zgodzić się w tym kontekście z sformułowanym przez większość piśmiennictwa poglądem nadania pojęciu „sąsiedztwa” w rozumieniu przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. znaczenia możliwie szerokiego. Działka sąsiednia zatem to nieruchomość lub jej część położona w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą w każdej sprawie należy określić inaczej, bez stosowania automatyzmu³⁸.

³⁷ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, op.cit., s. 143.

³⁸ Komentarz do art. 61 [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa

Zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy uzależnione jest od ustalenia, że istnieje co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, 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. Zasada ta jest niekiedy interpretowana przez organy administracji wydające decyzję o warunkach zabudowy w sposób zbyt formalistyczny, co spotyka się z krytyką zarówno doktryny, jak i orzecznictwa.

Większość orzecznictwa opowiada się za szerokim rozumieniem zasady dobrego sąsiedztwa, zgodnie z którym zakres działek sąsiednich stanowiących podstawę prowadzonej analizy wykracza poza działki bezpośrednio graniczące z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja. *In favorem libertatis* określa się też pojęcie kontynuacji funkcji terenu, ponieważ zdaniem sądów administracyjnych dopuszczalna jest nie tylko zabudowa ograniczająca się do obiektu tożsamego z już istniejącym, ale i taka, która nie godzi w zastany stan rzeczy³⁹. Można tutaj przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym sąd podkreślił, że wymagania tzw. dobrego sąsiedztwa nie można rozumieć w sposób, który całkowicie podporządkowuje projektowaną inwestycję zabudowie bezpośrednio sąsiadującej, tj. wymaga od niej identycznej funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Kontynuacja tych wskaźników, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., pozostawia miejsce na różnorodność, a więc pewne odstępstwa, pod warunkiem zachowania harmonii (ładu przestrzennego)⁴⁰. Za słuszne należy zatem uznać takie rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, według którego powinno się to pojęcie traktować szeroko, stosując wykładnię systemową, zgodnie z którą wątpliwości co do możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy umożliwiającej realizację funkcji będącej treścią wniosku należy rozstrzygać na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora, po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu jako najważniejsza zasada prawa zagospodarowania przestrzennego. Nie można uznać, że dopuszczalna zabudowa ogranicza się tylko do obiektu tożsamego z obiektami istniejącymi, w zakresie kontynuacji funkcji mieści się bowiem taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Warunek kontynuacji funkcji

2019, Legalis.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Por. wyrok NSA z 1 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1931/14, Legalis.

będzie zatem spełniony, gdy sposób zagospodarowania da się pogodzić z którąś z istniejących w obszarze analizowanym funkcji i nie będzie z nią kolidować.

W tym kontekście zasadnym wydaje się uznanie, że przez pojęcie „funkcje dające się pogodzić z zabudową istniejącą” należy rozumieć również takie, które pełnią rolę komplementarną w stosunku do rodzaju zabudowy występującej na danym terenie, a także szerzej te, których realizacja da się pogodzić z istniejącą zabudową, czyli niepowodujące dla nieruchomości sąsiednich zagrożeń, które utrudniałyby lub uniemożliwiały właścicielom tych nieruchomości korzystanie z ich praw, i niepozostające w wyraźnej sprzeczności z występującą na danym obszarze funkcją dominującą.

Nie do zaakceptowania byłby pogląd, że każda nowa zabudowa w sposób bezwzględny powinna być zgodna co do zarówno cech, jak i funkcji z zabudową już istniejącą. W istocie bowiem takie założenie uniemożliwiłoby prawidłowy rozwój urbanistyczny dużej części terenów. Ponadto nie sposób nie zauważyć, że często wprowadzanie nowych funkcji na danym obszarze jest zgodne z interesem właścicieli nieruchomości sąsiednich lub nawet przez nich oczekiwane. Jako przykład można tu wskazać konieczność uwzględnienia na obszarze zabudowanym budynkami mieszkalnymi (jednorodzinnymi i wielorodzinnymi) lokalizacji obiektów usługowych, oświatowych, kulturalnych, rekreacyjnych czy handlowych, które – co oczywiste – są komplementarne w swojej funkcji w stosunku do zabudowy mieszkaniowej, przyczyniając się *de facto* do podniesienia komfortu życia właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Należy też krytycznie ocenić poglądy, zgodnie z którymi wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinno być ograniczane i ustawodawca winien wprowadzić przepisy znacząco utrudniające ich uzyskanie, szczególnie w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Zwolennicy takich zmian motywują to koniecznością ograniczenia zjawiska powiększania terenów miejskich, postulując skupienie się na intensyfikacji zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, co miałyby zapewnić efektywne wydawanie środków publicznych na związane z zabudową mieszkaniową inwestycje, takie jak budowa sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej czy sieci dróg, jak też konieczność dostarczenia usług publicznych wysokiej jakości: zapewnienie dostępu do szkoły publicznej, ośrodka kultury czy szpitala. Nie sposób się zgodzić z powyższym, gdyż państwo nie może ograniczać konstytucyjnego prawa własności tylko dlatego, że jego realizacja przez właściciela poprzez zagospodarowanie nieruchomości może prowadzić do obowiązku stworzenia niezbędnej infrastruktury towarzyszącej, tym bardziej że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym, która w art. 7 nakłada obowiązek budowy tej infrastruktury jako zadań własnych gminy, nie określono terminów, w jakich gmina jest zobowiązana takie inwestycje wykonać. Ponadto jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2003 r.⁴¹, nałożenie na gminę przez art. 7 u.o.s.g. i art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu (np. inwestora budującego osiedle mieszkaniowe) prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy.

Należy zauważyć, że analiza całości przepisów o ustalaniu przeznaczenia terenu prowadzi do konkluzji, że wydanie w odniesieniu do nieruchomości wykazanej w katastrze nieruchomości jako użytek rolny decyzji o warunkach zabudowy (czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego) skutkuje tym, że dana nieruchomość nie jest już traktowana jako wykorzystywana na cele rolne, a w konsekwencji tym, że nieruchomość taka nie jest już traktowana jako nieruchomość przeznaczona na cele rolne⁴².

Oczywiste jest wprawdzie, że w interesie publicznym, szczególnie na obszarach dużych miast, jest dążenie do jak najefektywniejszego wykorzystania terenów zurbanizowanych poprzez intensyfikację zabudowy i maksymalne wykorzystanie wolnych terenów na ich obszarach. Nie może to jednak być motywem nadmiernej ingerencji w uprawnienia właścicieli nieruchomości położonych na obrzeżach dużych ośrodków miejskich poprzez takie ukształtowanie przepisów, które znacząco utrudni lub uniemożliwi zabudowę na ich obszarach. To nie tylko byłoby niezgodne z chronioną przepisami Konstytucji zasadą wolności zabudowy jako podstawową zasadą prawa zagospodarowania przestrzennego, lecz także spowodowałoby znaczące koszty społeczno-ekonomiczne. W sytuacji bowiem, gdy znacząca większość terenów na obszarach miejskich nie posiada obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, a samo ich uchwalenie jest nie tylko czasochłonne, ale i kosztowne, ograniczenie możliwości zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu doprowadziłoby do znaczącego wyhamowania inwestycji oraz dalszego wzrostu cen nieruchomości gruntowych objętych planami miejscowymi.

Również pojęcie ładu przestrzennego – mimo zdefiniowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – pozostaje pojęciem niedookreślonym, odwołującym się do kwestii gustu estetycznego. W orzecznictwie

⁴¹ II CKN 1261/00, Legalis.

⁴² Szerzej na ten temat M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy...*, op.cit.

sądów administracyjnych wyrażono wielokrotnie stanowisko, iż pojęcie ładu przestrzennego należy do kategorii klauzul generalnych⁴³. Ustawowa definicja ładu przestrzennego zawiera bowiem pojęcia niedookreślone (nieostre), odnoszące się do układów nienormatywnych, a więc do reguł wynikających z wiedzy naukowej i praktyki, a nie z przepisów prawa⁴⁴. Zgodnie z tą definicją przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Należy przy tym podkreślić, że ład przestrzenny rozumiany jako pewien idealny stan rzeczy (takie zagospodarowanie, które w sposób zrównoważony realizuje nie tylko wszystkie istotne dla właściwego funkcjonowania i rozwoju danego terenu funkcje, ale też jest w pełni spójne w sensie estetycznym) jest wartością, do której należy dążyć i której realizacja jest bez wątpienia obowiązkiem organów wydających decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości fakt, iż pomimo tego, że pojęcie ładu przestrzennego jest niedookreślone i nieostre, to stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej⁴⁵. Nadużywanie powoływania się na konieczność zachowania ładu przestrzennego jako przesłanki ograniczającej wolność zabudowy przez organy wydające decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może budzić kontrowersje.

3.3. Ochrona praw osób trzecich przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy

Wolność zabudowy musi być też ograniczana z uwagi na prawnie chroniony interes właścicieli innych nieruchomości. W art. 54 pkt 2d w zw. z art. 64 u.p.z.p wskazano wyraźnie, iż decyzja o warunkach zabudowy określa „wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich”. Pojęcie to odnosi się przede wszystkim do właścicieli sąsiedniej nieruchomości, ale jak wielokrotnie uznawał Naczelny Sąd Administracyjny, stronami tego postępowania mogą być, w zależności od okoliczności, także właściciele działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji. O interesie prawnym tych osób przesądza

⁴³Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2281/15.

⁴⁴Komentarz do art. 2 [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, op.cit.

⁴⁵Wyrok WSA w Warszawie z 27 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 972/09, Legalis.

bowiem zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości⁴⁶.

Właściciele nieruchomości, na które wnioskowane zamierzenie budowlane może oddziaływać, są stronami postępowania w sprawie o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania dla nowo planowanej inwestycji. Określenie wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich jest ponadto obligatoryjnym składnikiem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zakres ochrony, jaką przyznać należy stronom niebędącym właścicielami objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy podmiotu, kształtowany jest przepisami odrębnymi (przede wszystkim prawa budowlanego). Skoro bowiem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma, jak już wskazano, charakter głównie deklaratoryjny, a organ nie może odmówić wydania tej decyzji, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 u.p.z.p.), to w konsekwencji należy przyjąć, że wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich określane w decyzji o warunkach zabudowy, na podstawie art. 54 pkt 2 lit. d u.p.z.p., wynikać muszą z aktów powszechnie obowiązującego prawa⁴⁷. Ustawa odsyła w ten sposób do przepisów bezpośrednio regulujących proces inwestycyjny; w szczególności należy tu wskazać przepis art. 5 prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Regulacja ta znajdzie zastosowanie dopiero na etapie ewentualnego uzyskiwania pozwolenia na budowę, które musi uwzględniać wymóg odpowiedniego usytuowania budynku na działce oraz poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 grudnia 2007 r., wynika to z faktu, iż ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy nie może być oceniana tak szeroko, jak w kolejnym postępowaniu inwestycyjnym, to jest w pozwoleniu na budowę⁴⁸.

Organ wydający decyzję ustalającą warunki zabudowy zobowiązany jest jednak, prowadząc postępowanie, na każdym jego etapie mieć na względzie ochronę w jednakowym stopniu prawa własności wszystkich właścicieli nieruchomości będących stronami tego postępowania administracyjnego

⁴⁶ Zob. wyroki NSA z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt IV SA 594/99, Legalis; 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/10, LEX nr 1121203.

⁴⁷ Komentarz do art. 54 [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, op.cit.

⁴⁸ Sygn. akt IV SA/Wa 1958/07 Legalis.

(właściciele nieruchomości, na które może oddziaływać planowana inwestycja). Organy władzy publicznej nie mogą – co należy stanowczo podkreślić – różnicować interesów prawnych właścicieli sąsiednich nieruchomości, np. ze względu na to, że jeden z nich jest wnioskodawcą w sprawie lokalizacji inwestycji. Właściciel nieruchomości, któremu przysługuje wolność zabudowy, ma więc z jednej strony roszczenie o to, by nie ingerowano nadmiernie w sferę jego uprawnień właścicielskich, tj. w sposób naruszający istotę tego prawa, zaś z drugiej strony obowiązek powstrzymania się od niedozwolonej prawem ingerencji w sferę wolności zabudowy przysługującej innym podmiotom. W związku z tym, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, każdy właściciel nieruchomości może korzystać z przysługującego mu prawa zabudowy w każdym czasie, czyniąc to jednak w taki sposób, by nie utrudniać lub nie uniemożliwiać właścicielom nieruchomości sąsiednich wykonywania ich praw podmiotowych⁴⁹.

4. Wnioski końcowe

Analizując przepisy prawa o zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście ograniczenia prawa własności, zauważyć można, że nie przyznaje ono interesowi publicznemu pierwszeństwa nad interesem jednostki w kwestiach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym; takiego prymatu nie przyznano jednak również prawu własności. Przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania, jeśli chodzi o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, również dążą do uwzględnienia możliwie w największym stopniu interesu publicznego i indywidualnego, a także starają się zapewnić możliwość rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych zgodnie z obowiązującym prawem⁵⁰.

Należy tutaj podkreślić, że obowiązek wyważenia interesu prywatnego (zarówno właściciela nieruchomości, który występuje z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy, jak i właścicieli działek, na które planowana inwestycja może oddziaływać) i interesu publicznego wynika z istoty demokratycznego państwa prawnego oraz istnieje niezależnie od tego, czy został wyrażony *expressis verbis* przez ustawodawcę w przepisach dotyczących tego postępowania. „W każdym indywidualnym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych

⁴⁹ Por. wyrok NSA z 15 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 634/05, LEX nr 198327.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 90/18, Legalis.

obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności⁵¹.

Ponadto – szczególnie w odniesieniu do zabudowy terenów miejskich – z interesem inwestora i jego uprawnieniami właścicielskimi do zagospodarowania terenu skorelowany jest też społeczny interes efektywnego wykorzystania cennych uzbrojonych terenów i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz zagwarantowania rozwoju gospodarczego.

W postępowaniu o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawsze mamy zatem do czynienia z koniecznością wyważenia przez organ interesu publicznego z interesem indywidualnym inwestora, a także właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jednocześnie organy te nie dysponują dowolnością w ocenie treści pojęć interesu publicznego i prawnie chronionego interesu osób trzecich, dokonując ograniczeń wolności zabudowy, i muszą one przy wyznaczaniu jego zakresu kierować się przepisami ustawowymi, uwzględniając jednocześnie konstytucyjną zasadę proporcjonalności ograniczeń w celu zagwarantowania ich ochrony⁵². Nie istnieje również żadna norma, która zakładałaby prymat tych prawnie chronionych wartości nad uprawnieniami właściciela wynikającymi z treści prawa własności. Tym samym w każdej indywidualnej sprawie organ ma obowiązek ustalić, biorąc pod uwagę stan faktyczny, zakres ochrony każdego z tych interesów niezbędny w demokratycznym państwie prawnym.

Wolność zabudowy wynika wprost z istoty konstytucyjnie zagwarantowanego każdemu prawa własności. Na gruncie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym znajduje to potwierdzenie w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym 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. Tak więc prawo zabudowy,

⁵¹ Por. wyrok SN z 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

⁵² Co do zasady proporcjonalności por. m.in. A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1; J. Dylewska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1; D. Kijowski, *Zasada proporcjonalności (adekwatności) jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli*, „Biuletyn RPO – materiały” 1990, nr 6; J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996*, Warszawa 1998, s. 159 i nast.; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136 i nast. oraz inne publikacje.

które przysługuje każdemu, kto ma tytuł prawny do danego terenu, jest prawem o charakterze wolnościowym, ale ograniczonym przepisami obowiązującego prawa. W tym zakresie uprawniony dysponuje zatem pewnym zakresem wolności, a dowolność w wyborze sposobu zagospodarowania, będąca istotą prawa własności, oznacza możliwość wyboru sposobu zagospodarowania w ramach przestrzeni prawnej powstałej po uwzględnieniu wszystkich ograniczeń. Właściciel terenu musi to uczynić zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy, która – jak wskazano – ma zdaniem autora charakter deklaratoryjny w tym zakresie, w jakim postanowienia w niej zawarte są tylko konkretyzacją przepisów innych ustaw (przede wszystkim prawa budowlanego). Organy administracji bowiem, wydając decyzję o warunkach zabudowy dla nieruchomości nieobjętych planami miejscowymi, nie posiadają prawa do decydowania o przeznaczeniu danego terenu, lecz przeznaczenie to wobec braku planu miejscowego dla takiej nieruchomości wynika z dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości sąsiednich oraz obowiązujących przepisów prawnych rangi ustawowej.

Przepisy rangi ustawowej ograniczające wolność zabudowy muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Gwarantuje to, iż państwo ingeruje w ograniczonym zakresie w sferę prawa własności i wynikającego z niego uprawnienia do zabudowy. Zakres tej ingerencji podyktowany jest zawsze koniecznością wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego oraz obowiązkiem stworzenia instytucji prawnych umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie stosunków majątkowych między wszystkimi uprawnionymi podmiotami, a także zabezpieczających konieczność ochrony interesu publicznego (bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób).

Należy zatem uznać, że właścicielom nieruchomości zapewniono w przepisach prawa o zagospodarowaniu przestrzennym skuteczne środki ochrony przed nadmiernym ograniczeniem prawa własności i wolności zagospodarowania terenu. Kluczową rolę w ugruntowywaniu zasady wolności zabudowy należy też przypisać sądownictwu administracyjnemu, które niejednokrotnie odwołuje się do konstytucyjnych zasad ochrony własności przy wykładni tych przepisów i stanowi w praktyce zasadniczy element zapewnienia harmonizacji interesów oraz wartości zagwarantowanych w ustawie zasadniczej.