

prof. dr hab. Marek Szewczyk  
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydział Prawa i Administracji

## W SPRAWIE INTERPRETACJI POJĘCIA „DZIAŁKA SĄSIEDNIA”

*(użytego w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r.  
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym  
oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury  
z dnia 26 sierpnia 2003r.  
w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy  
i zagospodarowania terenu w przypadku  
braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)*

### I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ustalenie treści normatywnej zwrotu: „działka sąsiednia”, użytego w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), określanej dalej jako: „uopizp” oraz w przepisie § 3 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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), określanego dalej jako: „rozporządzenie”. Zwrot ten budzi liczne wątpliwości. Najczęściej dotyczą one tego, czy pojęcie to odnosi się wyłącznie do działek gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), które swymi granicami stykają się z granicami terenu objętego wnioskiem inwestora o wydanie decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy, a więc czy zwrot ten dotyczy jedynie bezpośredniego sąsiedztwa, czy też obejmuje on także sąsiedztwo pośrednie, gdy dana działka gruntu zabudowana nie ma żadnych punktów bezpośrednio stycznych z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, ale położona jest w pobliżu terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, np. *vis a vis*, po przeciwległej stronie ulicy. Powyższy problem został podniesiony m. in. na łamach czasopisma „CASUS” w artykule autorstwa pani Grażyny Zalas, zatytułowanym „Warunki zabudowy

i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji<sup>1</sup>. W sprawie wypowiedzieli się także autorzy komentarzy do *uopizp*<sup>2</sup>. Mimo tego pozostało wiele wątpliwości.

## II. Brzmienie analizowanych przepisów

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp* stanowi:

*Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:*

- 5) *co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy na zasadzie 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.*

Jednakże w art. 52 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 64 ust. 1 *uopizp* mowa jest o jeszcze innym sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Przepis ten stanowi, bowiem, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określenie terenu objętego wnioskiem i obszaru, na który oddziaływać będzie inwestycja, której wniosek dotyczy.

W przepisach rozporządzenia również używane jest pojęcie działka sąsiednia. Minister Infrastruktury odwołał się do tego pojęcia w § 4 ust. 1 i w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Obok tego zwrotu w rozporządzeniu pojawiło się inne określenie: „obszar analizowany. Pojęcie to nie zostało użyte w *uopizp*. W § 2 pkt 4 rozporządzenia zostało ono zdefiniowane w ten sposób, iż należy pod nim rozumieć: „...teren określony i wyznaczony granicami, którego funkcję zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania”. Istotne elementy normatywnej treści tego pojęcia można wyprowadzić także z treści § 3 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem ma to być obszar, którego granice wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że stanowią one o sąsiedztwie względem zamierzenia inwestycyjnego i że owo sąsiedztwo charakteryzowane jest trzema pojęciami: działka sąsiednia, obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać oraz obszar analizowany.

<sup>1</sup> G. Zalas, Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji, CASUS 2004, wiosna, s. 44.

<sup>2</sup> Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2005, s. 494 - 495; T. Bąkowski, Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Kraków 2005r, s. 208 i n..

### III Stanowisko piśmiennictwa

Wspomniana G. Zalas w przedmiotowej kwestii stwierdziła, że: „Ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji jest możliwe jedynie na obszarach, na których sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, przy jednoczesnym łącznym spełnieniu...” warunków przytoczonych przez wspomnianą Autorkę za art. 61 ust. 1 uopizp. Dalej wspomniana G. Zalas stwierdziła, że sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy określony został w rozporządzeniu oraz że: „Zapisy rozporządzenia ... pozwalają na ustalenie znaczenia użytego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terminu działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej. Rozumienie tego przepisu – w świetle przepisów rozporządzenia – nie będzie tożsame z rozumieniem terminu nieruchomości sąsiednie w przypadku ustalania stron postępowania. Po analizie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ... i przepisów cytowanego rozporządzenia uprawnione wydaje się stwierdzenie, że dla potrzeb ustalania nowej zabudowy w zakresie, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ..., działką sąsiednią dla terenu inwestycji będzie każda działka, która znajdzie się w terenie analizowanym.”<sup>3</sup>

Podobne w swych praktycznych konsekwencjach dla ustalenia normatywnej treści pojęcia „działka sąsiednia”, ale zupełnie inaczej argumentowane, stanowisko zajął Z. Niewiadomski. Stwierdził on, że granice sąsiedztwa powinny być wyznaczone przede wszystkim według kryteriów urbanistycznych, jednakże w zakresie przewidzianym w przepisach uopizp. W ujęciu wspomnianego Autora o sąsiedztwie danej działki względem terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy miałyby decydować względy określone w art. 1 uopizp, takie zwłaszcza, jak ład przestrzenny i wymagania tego ładu, wymagania architektoniczne i krajobrazowe<sup>4</sup>. Z powyższego płynie wniosek, że wspomniany autor opowiada się za pojmowaniem sąsiedztwa w kryteriach jakiegoś większego obszaru, a nie ścisłego sąsiedztwa.

Analogicznie i w nawiązaniu do powyższych poglądów przedstawił powyższe zagadnienie T. Bąkowski. Autor ten stwierdził m. in., że wymóg nawiązania do zabudowy działki sąsiedniej stanowi recepcję zasady dobrego sąsiedztwa z ustawodawstwa niemieckiego, której celem jest zachowanie harmonii architektonicznej i funkcjonalnej danego obszaru<sup>5</sup>, z czego wynika, że i ten Autor skłonny jest traktować pojęcie działki sąsiedniej szeroko, wedle kryteriów jakiegoś dającego się wyodrębnić obszaru a nie kryterium działki sąsiedniej, a więc ściśle pojmowanego i bezpośredniego sąsiedztwa.

<sup>3</sup> G. Zalas, Op. cit, s. 44.

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski, Op. cit., s. 494 - 495

<sup>5</sup> T. Bąkowski, (w:) T. Bąkowski, W. Sz wajdler, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne. Toruń 2004, s. 91.

#### IV. Krytyka przedstawionych poglądów

Wszystkim scharakteryzowanym wyżej poglądom można postawić wspólny zarzut: nawiązują one zapożyczeń z systemu prawnego naszych zachodnich sąsiadów, ale jednocześnie dość swobodnie traktują normatywne treści zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp*, w związku z art. 52 ust. 2 pkt 1 w powiązaniu z art. 64 ust. 1 *uopizp*, które należy dekodować z powołanych wyżej przepisów konsekwentnie i zgodnie z utrwalonymi wielowiekową tradycją regułami egzegezy aktów prawodawczych. Owo nawiązywanie do zapożyczeń z ustawodawstwa niemieckiego wyraża się w nawiązaniu do zasady dobrego sąsiedztwa i kreowaniu tej idei na gruncie *uopizp* oraz wydanego z powołaniem się na nią rozporządzenia. Swobodne traktowanie normatywnych treści *uopizp* i rozporządzenia wyraża się natomiast w tym, że wszyscy wymienieni Autorzy zdają się nie dostrzegać zróżnicowania terminologicznego, wyraźnie zaznaczonego zarówno w *uopizp*, jak i w rozporządzeniu. W *uopizp* odnośny problem sąsiedztwa charakteryzowany jest raz pojęciem „działka sąsiednia”<sup>6</sup>, a innym razem pojęciem „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać”<sup>7</sup>. W rozporządzeniu natomiast odpowiednio: „działka sąsiednia”<sup>8</sup> oraz „obszar analizowany”<sup>9</sup>. Niezależnie od intencji, jakie mogły przyświecać projektodawcom *uopizp*, ustawa ta nie stanowi ich wytworu, lecz wytwór władzy ustawodawczej. Tej zaś każdy stosujący prawo, jego interpretator oraz obowiązany do jego przestrzegania ma obowiązek, ale i prawo zakładać, że prawodawca w państwie prawa jest racjonalny, także językowo, że nie chce nikogo zaskoczyć i w związku z tym nie zastawia na nikogo żadnych pułapek, że nikogo – bez powodu uzasadnionego celami regulacji prawnej – nie chce ani uprzywilejować, ani dyskryminować. W związku z tym w usta prawodawcy nikt nie powinien wkładać żadnych innych treści ponad te, które zostały przezeń wyrażone. A treści te należy dekodować z powołanych wyżej przepisów m. in. przy założeniu, że ustawodawca i każdy inny prawodawca, posługując się różnymi zwrotami na określenie sąsiedztwa miał na myśli różne sąsiedztwo. Żadna z reguł egzegezy aktów prawodawczych nie uprawnia do twierdzenia, że owe zróżnicowane zwroty posłużyły ustawodawcy, a także Ministrowi Infrastruktury do wyrażenia takich samych desygnatów.

#### V. Egzegeza art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp*

Jak już powiedziano, zarówno w *uopizp*, jak i w rozporządzeniu, zwrot: „działka sąsiednia” występuje obok dwóch innych jeszcze zwrotów, które także odnoszą się w sensie ogólniejszym do problematyki bliskiego położenia, a więc do sąsiedztwa, tyle tylko, że – zgodnie z powołanym wyżej założeniem racjonalności językowej

<sup>6</sup> Tak w art. 61 ust. 1 pkt 1 *opizp*.

<sup>7</sup> Tak w art. 52 ust. 2 pkt 1 *opizp*.

<sup>8</sup> Tak w § 4 ust. 1 i w § 7 ust. 1 rozporządzenia

<sup>9</sup> Tak w § 2 pkt 4, w § 3 ust. 2, § 5 ust. 1, w § 6 ust. 1 i w § 8 rozporządzenia.

prawodawcy – sąsiedztwa pojmowanego inaczej. Oto, bowiem w art. 52 ust. 2 pkt 1 *uopizp* mowa jest o obszarze, na który zamierzana inwestycja, scharakteryzowana we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo we wniosku o ustalenie warunków zabudowy (w związku z art. 64 ust. 1 *uopizp*) będzie oddziaływać. Ustawodawca obliguje, bowiem podmioty wnoszące o wydanie każdej z tych decyzji, by we wniosku o ich wydanie określiły granice terenu objętego wnioskiem i obszaru, na który inwestycja objęta ich wnioskiem będzie oddziaływać. Powołany przepis stanowi, bowiem: „Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać: 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać...”. Ze względu na treść art. 64 ust. 1 *uopizp* ten sam wymóg dotyczy wnioskodawców o ustalenie warunków zabudowy.

Choć w przepisach *uopizp* nie wyrażono tego wprost, to bez wątpienia można przyjąć założenie, że „obszar, na który wnioskowana inwestycja będzie oddziaływać”, ma oznaczać obszar tzw. immisji powodowanych przez istnienie lub funkcjonowanie zamierzonej inwestycji. Ze względu na definicję legalną zawartą w art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. *Prawo budowlane* (ilekroć mowa jest tam o obszarze oddziaływania obiektu, należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu) przyjmować należy, lub co najmniej można, założenie, że obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać i jaki wnioskodawca ma określić we wniosku o ustalenie warunków zabudowy, to obszar otaczający obszar objęty wnioskiem, albowiem w innym wypadku nie wchodziłyby w rachubę wspomniane oddziaływania. Niewątpliwie chodzi, więc w tym wypadku o obszar położony w sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 4 ust. 2 *uopizp in initio*. Na tej podstawie można założyć, że gdy ustawodawca stanowi w *uopizp* o obszarze, na który wnioskowana inwestycja będzie oddziaływać, ma na myśli sąsiedztwo. Względem racjonalność językową ustawodawcy nakazuje jednak opowiedzieć się za twierdzeniem, że w tym wypadku ustawodawcy nie chodziło o takie samo sąsiedztwo, jak to sąsiedztwo, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp*. W przepisie art. 52 ust. 2 pkt 1 *uopizp* mowa jest, bowiem o sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy względem obszaru immisji zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Natomiast w art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp* chodzi o sąsiedztwo terenu objętego wnioskiem względem działki. Względem racjonalność językową prawodawcy zabrania nadawania tym zróżnicowanym przecież semantycznie zwrotom tej samej normatywnej treści. Z powyższego założenia wynika, bowiem, iż ustawodawca zróżnicował te zwroty semantycznie po to, by była przypisywana im zróżnicowana normatywna treść. Zgodnie z tym samym założeniem racjonalności językowej prawodawcy dane słowo lub zwrot użyte

choćby raz, a zwłaszcza powtarzające się w tekście aktu prawodawczego ma zawsze taki sam sens, a użycie w tym samym tekście innego słowa lub zwrotu ma świadczyć o tym, że prawodawcy chodziło o to, by zwrotowi temu lub słowu przypisywać inną normatywną treść<sup>10</sup>

Przepisy *uopizp* nie zawierają definicji legalnej analizowanego zwrotu „działka sąsiednia”. Jego treść można natomiast odtworzyć z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp*. W powyższym kontekście byłyby to działka: położona w sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, byłyby to działka zabudowana, a nadto dostępna z tej samej drogi publicznej. Przy rekonstrukcji tego pojęcia pomocne może się okazać także odwołanie się do definicji pojęcia: „działka budowlana”. Osobliwością jednak jest to, że pojęciem tym, zdefiniowanym w art. 2 pkt 12 *uopizp*, ustawodawca ani razu się nie posłużył. Zatem można założyć, iż stanowiąc o działce sąsiedniej, ustawodawca, a w ślad za nim Minister Infrastruktury, miał na myśli działkę gruntu sąsiednią, albo też działkę budowlaną sąsiednią. I jedynie w tych ramach, wyznaczonych normatywnie przez dwie wspomniane definicje legalne: działki gruntu i działki budowlanej, można podejmować próby rekonstrukcji pojęcia działka sąsiednia. W sytuacji, w której pojęcie sąsiedztwa względem działki gruntu albo działki budowlanej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, ustalenia wspomnianego sąsiedztwa można dokonać poprzez odwołanie się do reguł znaczeniowych rodzimego języka, z uwzględnieniem jednak wspomnianego wyżej założenia racjonalności językowej prawodawcy.

Według definicji leksykalnej „sąsiedni”, to tyle, co „położony w pobliżu”, zaś „sąsiad”, to „ten, kto mieszka w pobliżu kogoś, na terenie graniczącym z danym terenem”; „sąsiedztwo”, to „okolica, miejsce najbliższe czegoś położone”<sup>11</sup>. Już w tym znaczeniu zauważono, iż sąsiedztwo może być bliskie albo dalsze<sup>12</sup>. Można przyjąć, że pojęcie sąsiedztwa odnoszone jest do relacji: teren objęty wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, rozumiane jako sąsiedztwo bliskie i że jest to sąsiedztwo ograniczone do terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Natomiast w tej samej relacji sąsiedztwo rozumiane jako dalsze, to sąsiedztwo polegające na położeniu w pobliżu.

W przepisach *uopizp* brak jest wyrażonego *expressis verbis* rozróżnienia między sąsiedztwem bliskim i dalszym. Gdyby jednak przyjąć założenie, że ustawodawca rozróżnienia takiego nie wprowadził, oznaczałoby to złamanie wspomnianego założenia racjonalności językowej prawodawcy, który w *uopizp* wprowadził dwa wyraźnie odmienne zwroty:

<sup>10</sup> A. Redelbch, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 205; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 165 i n.

<sup>11</sup> J. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, T III, s. 184.

<sup>12</sup> J. Szymczak, tamże s. 184.

- 1) obszar położony wokół terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy (art. 52 ust. 2 pkt 1 *uopizp*)
- 2) działka sąsiednia względem terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp*).

W pierwszym wypadku chodzi niewątpliwie o sąsiedztwo dalsze. W tym, bowiem wypadku pojęcie sąsiedztwa (położenia wokół) zostało odniesione przez ustawodawcę do relacji między obszarem o granicach określonych w rozporządzeniu jedynie według kryterium minimalnego, a terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Tak ogólne i nieprecyzyjne określenie, jak „obszar oddziaływania”, „położony wokół” może obejmować nie tylko działki graniczące, lecz także te niegraniczące, a położone w pobliżu tak, iż pozostawać będą w strefie szeroko pojmowanych immisji wywoływanych istnieniem lub funkcjonowaniem zamierzonej inwestycji.

Natomiast w drugim wypadku chodzi niewątpliwie o sąsiedztwo bliskie. Zostało ono, bowiem odniesione przez ustawodawcę do relacji między działką sąsiednią, a terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Pojęcie działki (tak działki gruntu, jak i działki budowlanej) jest, bowiem pojęciem mniej ogólnym zarówno na gruncie języka powszechnego, jak i na gruncie cytowanych wcześniej definicji legalnych, niż pojęcie obszaru. Choć więc ustawodawca nie wprowadził *expressis verbis* rozróżnienia na sąsiedztwo bliskie i dalsze, wprowadził je *implicite* posługując się dwoma różnymi zwrotami: „działka sąsiednia” oraz „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać”. Podobnie postąpił Minister Infrastruktury, wprowadzając do przepisów rozporządzenia pojęcia: „działka sąsiednia” i „obszar analizowany”. Przy powyższym rozróżnieniu działka sąsiednia oznacza sąsiedztwo bliskie, które od sąsiedztwa dalszego różni się tym, iż polega na graniczeniu, a więc na stykaniu się choćby w jednym punkcie terenu objętego wnioskiem z działką gruntu, podczas gdy sąsiedztwo dalsze polega na położeniu w pobliżu, a więc w sferze szeroko pojmowanych immisji: tak architektonicznych, jak i funkcjonalnych, wywoływanych przez istnienie lub funkcjonowanie zamierzonej inwestycji. Przy tym jednak nie jest wykluczona sytuacja, że działka sąsiednia, pojmowana jako znajdująca się w bliskim sąsiedztwie, a więc granicząca z terenem inwestycji, okaże się znajdować w pobliżu terenu inwestycji, ale poza obszarem jej oddziaływania w rozumieniu, jakie pojęciu temu nadaje przepis art. 3 pkt 20 *Prawa budowlanego*. W przepisie tym chodzi, bowiem jedynie o tzw. immisje niematerialne.

Zróżnicowane rozumienie „sąsiedztwa” zostało wprowadzone także do przepisów rozporządzenia. Mowa jest w nich, bowiem o „obszarze analizowanym”, który ma zostać wyznaczony wokół działki budowlanej (*w uopizp mowa jest o terenie, a nie o działce budowlanej*), której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, którego granice obowiązany jest wyznaczyć organ upoważniony do wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W § 3 ust. 2 rozporządzenia określone zostały minimalne parametry, którymi wspomniany organ ma się kierować przy

wyznaczaniu granic obszaru analizowanego. Są to: trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, jednak w żadnym wypadku nie mniej, niż 50m. W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, że zwrot „obszar analizowany” obejmuje tak sąsiedztwo bliższe, rozumiane jako graniczenie, jak i sąsiedztwo dalsze, a więc sąsiedztwo rozumiane jako położenie w pobliżu. Obok tego zwrotu, również w rozporządzeniu użyty został zwrot „działka sąsiednia”. I w tym wypadku obowiązkowo należy kierować się założeniem racjonalności językowej prawodawcy i respektować wniosek, że prawodawca (w tym wypadku - Minister Infrastruktury) założył, iż zwrotowi „działka sąsiednia” obowiązkowo należy nadawać identyczną treść, jak w *uopizp*, a zwrotowi „obszar analizowany” z rozporządzenia - treść normatywną inną, niż zwrotom: „działka sąsiednia” oraz „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać”: Powyższy zamysł Ministra Infrastruktury - jako prawodawcy, twórcy rozporządzenia - łatwo odczytać analizując dalsze jego przepisy, w których poszczególne parametry tzw. „dobrego sąsiedztwa” nakazał on ustalać dla nowej zabudowy raz odwzorowując je z działek sąsiednich, a innym razem - z obszaru analizowanego. I tak:

- 1) linie zabudowy mają być odwzorowywane z działek sąsiednich,
- 2) wskaźnik powierzchni zabudowy ma być odwzorowany z obszaru analizowanego,
- 3) szerokość elewacji frontowej ma być odwzorowana także z działek z obszaru analizowanego,
- 4) wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, ma być odwzorowana z działek sąsiednich,
- 5) zaś geometria dachu - z obszaru analizowanego.

Widać, więc wyraźnie, iż nie tylko ustawodawcy, ale i Ministrowi Infrastruktury chodziło o zróżnicowanie punktów odniesienia przy określaniu poszczególnych parametrów, kształtujących wymagania dla nowej zabudowy na zasadzie tzw. „dobrego sąsiedztwa”.

W tej sytuacji przyjęcie założenia, że zwroty „obszar analizowany” i „działki z obszaru analizowanego” mają taką samą treść normatywną, co zwrot „działka sąsiednia” stanowiłoby ewidentną obrazę wspomnianego założenia racjonalności językowej prawodawcy. W wypadku jednak tego zróżnicowania w pojmowaniu sąsiedztwa jako dalszego (obejmującego cały obszar analizowany i wszystkie działki położone w jego granicach) oraz bliższego (obejmującego działki sąsiednie względem terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy), mamy do czynienia z inną nieco sytuacją. Otóż na gruncie rozróżnienia w pojmowaniu sąsiedztwa przyjętego w rozporządzeniu, inaczej niż na gruncie rozróżnienia przyjętego w *uopizp*, każda działka sąsiednia jest działką położoną w granicach obszaru analizowanego, **ale nie odwrotnie: nie każda działka położona w granicach obszaru analizowanego jest działką sąsiednią.** Także na gruncie rozporządzenia przyjmować należy założenie, iż działka sąsiednia, to działka



położona w bliskim sąsiedztwie, a więc działka granicząca z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Brak, bowiem jakichkolwiek przesłanek, by zwrotowi temu, używanemu w *uopizp* oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu przypisywać inną normatywną treść. W szczególności brak podstaw dla wskazania jakiegokolwiek innego kryterium bliskiego sąsiedztwa, niż graniczenie terenu objętego wnioskiem z działką gruntu, czy działką budowlaną.

Warto też zwrócić uwagę na okoliczność, że ustawodawca nie upoważnił Ministra Infrastruktury do ustalania jakichkolwiek definicji legalnych pojęć, które zostały użyte w *uopizp*. Już z tego względu należy wyprowadzać wniosek, iż brak jest jakichkolwiek przesłanek do tego, by przepisami rozporządzenia objaśniać jakiegokolwiek treści *uopizp*. Niestety, G. Zalas przyjęła w swej publikacji założenie przeciwstawne do powyższego. Autorka ta przyjęła, bowiem założenie, jakoby możliwe było objaśnianie pojęć ustawowych w drodze ministerialnych rozporządzeń. Wspomniana Autorka zastosowała ten zabieg w odniesieniu do pojęcia „działka sąsiednia”, stwierdzając, wbrew *uopizp*, że: „działką sąsiednią dla terenu inwestycji będzie każda działka, która znajduje się w tzw. obszarze analizowanym...”.

Gdyby zaaprobować pogląd G. Zalas i przyjąć wniosek, że Minister Infrastruktury ustalił w drodze rozporządzenia, a więc w drodze aktu, który z mocy art. 87 ust. 1 *Konstytucji RP* przynależy do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, znaczenie ustawowego pojęcia „działka sąsiednia”, oznaczałoby to przypisywanie temu ministrowi kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni *uopizp*. A przecież wiadomo, że kompetencji takiej nie ma ani żaden minister, ani żaden inny organ władzy publicznej. Kompetencję taką miał Trybunał Konstytucyjny do momentu wejścia w życie *Konstytucji RP*. Od tego momentu zarówno kompetencje te wygasły, jak i utraciły moc powszechnie obowiązującą podjęte wcześniej uchwały w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawowych.

## VI Konkluzje

Pojęcie „działka sąsiednia”, użyte w art. 61 ust. 1 pkt 1 *uopizp* oraz w § 4 ust. 1 i w § 7 ust. 1 rozporządzenia ma odmienną treść normatywną od zwrotu „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać”, jak i od zwrotu: „obszar analizowany”. Pojęcie „działka sąsiednia” użyte w w/w przepisach oznacza działkę gruntu, która choćby w jednym punkcie graniczy z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Oznacza, więc ono tzw. bliskie sąsiedztwo. Natomiast zwroty „obszar analizowany” oraz „teren, na który inwestycja będzie oddziaływać” oznaczają tzw. dalsze sąsiedztwo.

Warunek istnienia zabudowy, na co najmniej jednej działce sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, stanowi jedną z pięciu ustawowych przesłanek ustalenia

warunków zabudowy. Stwierdzenie, iż przesłanka ta jest w danym konkretnym przypadku spełniona stanowi część pozytywnej odpowiedzi na pytanie: czy w danym konkretnym przypadku możliwe jest ustalenie warunków zabudowy. Dopiero po uzyskaniu takiej odpowiedzi zasadne jest podjęcie przez organ administracji publicznej czynności procesowych mających na celu uzyskania odpowiedzi na kolejne pytanie: jak w danym konkretnym przypadku należy ustalić warunki zabudowy. I to w tym celu, a nie w celu ustalenia sąsiedztwa należy wyznaczyć obszar analizowany. Bez spełnienia ustawowej przesłanki sąsiedztwa bliskiego bezcelowe jest, więc wyznaczanie obszaru analizowanego. Brak spełnienia tej przesłanki w konkretnym przypadku przesądza, bowiem o braku możliwości ustalenia dla tego przypadku warunków zabudowy. Z powyższego wynika więc, że spełnienie warunku sąsiedztwa bliższego, jaki stanowi istnienie zabudowy na choćby jednej działce sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej dotyczy innego etapu czynności procesowych organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie o ustalenie warunków zabudowy niż wyznaczanie obszaru analizowanego. Najpierw organ administracji musi stwierdzić spełnienie przesłanki sąsiedztwa bliższego. Dopiero po stwierdzeniu spełnienia tej przesłanki może wyznaczać obszar analizowany, by ustalić wymogi dla nowej zabudowy.

Powyższe konstatacje prowadzą do wniosku, iż niefortunnych, zwłaszcza dla realizacji procesów inwestycyjnych, uregulowań ustawowych nie można zmienić ani w drodze rozporządzenia, ani też w drodze interpretacji ignorujących podstawowe zasady egzekucji aktów prawodawczych. W celu poprawienia złej ustawy niezbędna jest interwencja ustawodawcy

Ministerstwa Infrastruktury  
Departament Ładu Przestrzennego

## CO NALEŻY ROZUMIEĆ PRZEZ POJĘCIE „DZIAŁKI SĄSIEDNIEJ”?

Według odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zawartej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i udzielonej przez Departament Ładu Przestrzennego pod datą 05 marca 2004. (<http://www.mi.gov.pl/departamenty/17/pytania/47.html>) **przez pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć:**

*działkę posiadającą przynajmniej jedną wspólną granicę z działką objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto, aby można było uznać warunek art. 61 ust.1 pkt.1 ustawy za spełniony, działka ta musi posiadać dostęp do tej samej drogi publicznej, rozumiany jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.*