



DOI: 10.21005/pif.2017.30.C-01

## **CONTROVERSIAL NATURE OF ARRANGEMENTS IN THE DECISIONS ON LAND DEVELOPMENT AND MANAGEMENT CONDITIONS**

### **KONTROWERSYJNOŚĆ USTALEŃ W DECYZJACH O WARUNKACH ZABUDOWY**

**Elżbieta Czekiel-Świtalska**

dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Budownictwa i Architektury  
Katedra Urbanistyki i Planowania Przestrzennego  
Zakład Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania

#### **ABSTRACT**

The shape of space largely depends on its applicable law. The article presents an example of how an analysis was carried out for the purpose of making arrangements for the Decision on Land Development and Management Conditions. Various elements was referred to the project of the new spatial law.

Key words: decision on land development and management conditions, decision on admissibility of investment realization

#### **STRESZCZENIE**

Kształt przestrzeni w dużej mierze zależy od obowiązującego prawa jej dotyczącego. W artykule przedstawiony został przykład jak została przeprowadzona analiza na potrzeby sporządzenia ustaleń do decyzji o warunkach zabudowy. Poszczególne elementy odniesiono do projektu nowego prawa przestrzennego.

Słowa kluczowe: decyzja o warunkach zabudowy, postanowienie o dopuszczalności realizacji inwestycji

## 1. INTRODUCTION

This article refers to the law in Poland. Decision on Land Development and Management Conditions have been criticized for years, it largely replaced spatial planning in Poland, which is the local plan of spatial development. The new law project (the Urban and Building Code 2016, hereinafter called the Code) continues to allow investments in an area with no local plan of spatial development on the basis of individual decisions, changing its name and part of the requirements.

President of the Supreme Audit Office noted the existing situation in spatial planning: Although, the level and comfort of life, and also very often health depend on quality of our immediate environment, in Poland we have been dealing for years with the rise of spatial chaos - especially in urban areas. This is all the more worrying that the devastation of spatial order is a permanent phenomenon and often irreversible, and the consequences of wrong decisions will bear future generations. [4, str. 5]

Currently, if there is no local plan of spatial development, it is possible to issue the decision on land development and management conditions for investment purposes. The particular conditions must be fulfilled to issue this decision. The basis for the arrangements included in the decision on land development and management conditions is an analysis. This analysis must be carry out in accordance with the regulation *concerning method of requirements for a new building and land development in the absence of the local plan of spatial development* [7]. Below will be seen the approach to these requirements in practice and the proposed changes in the draft of the Code. The research were conducted in cooperation with the Supreme Audit Office, where the author was an expert [9 p. 34]. The research was based on the random selection of analyzed cases, one of which was presented in the article as an individual case. The research covered literature, including the position on the *municipality's space management system as a public good*<sup>1</sup> [4], that presents spatial development problems, showing numerous problems in this field.

The building possibility on the different basis than the local plan of spatial development has been criticized for years and there are reasons pointed out why the spatial development should be based on the local plan of spatial development. The debate raises many arguments for the abolition of the ability to build on the basis of decision on land development and management conditions. Building on this base often results in spatial chaos and uncontrolled development of areas that should be with no building. Of course, there are votes for leaving the decision on land development and management conditions, with the arguments that the liquidation will stop or even block the investment.

The basis for the space development is the decision on land development and management conditions that do not guarantee spatial order and sustainable development, and they are cause among other:

- lack of implementation of the study of land use conditions and directions of municipality findings, because the decisions do not need not be consistent with it,
- meeting the investment needs of specific investors without linking to the municipality's land management policy,
- lack of participation of the local community in establishing a space development and a spatial order,
- the weakness of arrangements which protect from development areas that should be limited or even deprived of the potential development (for example: flood plains or natural valuable areas) and the urban sprawl. [4, p. 10, 11]

---

<sup>1</sup> The results of more than 40 inspections conducted in the period between 2010 and 2016 (the first half of the year) and the expert opinions presented during the two debates organized by the Supreme Audit Office, were the basis for analyzing issues that have a significant impact on the quality of spatial management activities. [4, p. 5]

- limiting the municipality's authority over spatial development.

The presented example shows what was / are and probably will be legal and practical conditions, when defining land development conditions when there is no local plan of spatial development. That conditions are / will be determined on the basis of the analysis.

In the existing (the act from 2003<sup>2</sup>) and the proposed (draft of the Code from 2016<sup>3</sup>) spatial law sustainability and spatial order is emphasized. On the other hand, there is allowed to invest in areas with no local plan of spatial development, which is contrary to the main assumptions.

## **2. THE BASIS FOR DETERMINING ARRANGEMENTS CONCERNED IN THE DECISION ON LAND DEVELOPMENT AND MANAGEMENT CONDITIONS / DECISION ON ADMISSIBILITY OF INVESTMENT REALIZATION**

### **2.1 The compatibility of the decision on land development and management conditions with the findings of the study of land use conditions and directions of municipality<sup>4</sup>**

Although, the study of land use conditions and directions of municipality is the basic tool for spatial development of the entire municipality, it is not used to issue decision on land development and management conditions. This is confirmed by the judicature, which provides, among others, since the study of land use conditions and directions of municipality is not an act of local law, the decision on land development and management conditions not need to be compatible with it. [2, 3, 11]

In the proposed change of the spatial law (draft of the Code), the decision on land development and management conditions is replaced by the decision on admissibility of investment realization (as one of the elements of investment agreement for areas with no local plan of spatial development), which should be consistent with the study of land use conditions and directions of municipality<sup>5</sup>.

### **2.2 Analyzed area for analysis, based on which records concerning land development and land use regulations were established in the decision on land development and management conditions**

#### **Size of the analysis area**

In the present case, the area taken up for analysis exceeds 50 m and 3 times the width of the parcel front (its front width is about 70 m).

The analyzed area is shown with continuous line, as shows in figure 1. The 3 times width of the parcel front area is shown with a dotted line (fig. 1). The spatial law determines how to define the boundary of the analysis area<sup>6</sup>. According to the regulation [7], the presented example fulfils the conditions, because there is no fixed maximum limit for the

<sup>2</sup> Art. 1. 1. Regulation determines: 2) the range and methods of dealing with land managements and establishing the principles of their development - assuming spatial order and sustainable development as the basis of these activities. [10]

<sup>3</sup> Art. 4. *The sustainable development is the basis for the space management by authorities for a high quality of life by achieving spatial order.* [6]

<sup>4</sup> According to the act from 2003: the policy of the municipality is presented in the study of land use conditions and directions of municipality, according to the draft of the Code from 2016 in: study of spatial development of the municipality

<sup>5</sup> Art. 272. § 1. The realization of the investment is carried out in accordance with the functional zone defined in the study, within the limits of the parameters included in the study. [6]

<sup>6</sup> §3 pkt. 2. The boundaries of the analyzed area shall be determined on a copy of the map, ..., not less than three times the width of the front of the parcel requested for development, but not less than 50 meters. [7]

area to be analyzed. Despite the law allows such a situation, there is no justification for analyzing such a large part of the city.



Fig. 1 Fragment of the town with the border area, which has been taken for analysis, drawn up for the purpose of issuing the decision on land development and management conditions.

Ryc. 1 Fragment miejscowości z granicą obszaru, który został wzięty do analizy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy.

The proposed changes contained in the draft of the Urban and Building Code limit the distance that can be taken into account in the area of analysis: Article 275. § 1. The analyzed area is determined not more than 200 meters from the investment area, this area allows to apply the conditions referred to the art. 273<sup>7</sup>. [6] It is good that in the Code there

<sup>7</sup> Art. 273. § 1. Arrangements for the investment are determined within the limits of the parameters referred to the art. 68 points 7 and 8, so as to ensure that this investment is integrated into the nearest neighborhood in the analyzed area, unless such need clearly does not results from the nature of the investment.

Art. 68. The study contains arrangements in terms of:

7) Development of investment areas:

- a) area of development parameter,
- b) surface of building objects parameter,
- c) building intensity parameter,
- d) biologically active surface parameter,
- e) minimum and maximum height of building objects,
- f) parking places,
- g) the color scheme of building objects;

8) Minimum investment area; [6]

is a limit for a maximum size of area of analysis. However, it is a fairly large area where can be find desirable and not necessarily correct parameters.

The draft of the Code not include implementing acts in the form of regulations, that would detailed the approach to the definition of the different parameters. Only details will show what kind of rules will determine the individual parameters. Then will it be known whether at least in part will be a chance to preserve at least spatial order. Doubts lead to the record in the Code art. 275. § 1, shown above. The question that immediately comes to mind: what if this area will be not sufficient to fulfill the conditions? If in the executive act will be a record allowing to increase the area of analysis, if so how much.

### **2.3 Neighboring parcel**

The ambiguous (lack of legal definition) concept of the neighboring parcel caused that the understanding of this concept is determined primarily by the judgments of the courts.

Initially, there were clear interpretative doubts about this term. Both the doctrine and the interpretation made by the Ministry of Infrastructure were presented ... a position, which states that the "neighboring parcel" should be understood as a parcel having at least one common border with the analyzed parcel (see M. Szewczyk). However, prevailed a position based on the interpretation, among others, of the law (by judgments of the courts) that these parcels were not really in the closest neighborhood. They can be parcels in a further neighborhood, perceived as a certain urbanistic unity (especially in the comments: T. Bąkowski and Z. Niewiadomski) [5, p. 84]

According to the proposed Code, the definition of a neighboring parcel is defined fairly clear, that the investment area has to directly bound to at least one built-up plot that is accessible from the same public road.

### **2.4 Size of the building in relation to the plot area**

In the study case, the analysis states that the size of the parcel is built in between 20% and 30%. Regulation [7] in § 5. 1. determines that The parameter of the size of the new buildings in relation to the parcel or the area is determined on the basis of the average parameter of this size for the analyzed area. The building parameter is calculated according to the cited point in the regulation would be 26.8%. In the decision on land development and management conditions the building parameter was set at 55%, adding that for the higher than ground floor part the building parameter has to be no more than 30%. It is not known why the size of the building was set to a higher percentage than it results from the analysis. However, in such situations, the justification is § 5 point 2 of the regulation [7], where is written: It is permissible to determine another parameter of the size of the new buildings in relation to the parcel or the area, if this results from analyses ... That means there is actually no obligation to comply with average parameter. The interpretation of this record It is permissible to determine another parameter ... if this results from analyses [7] can be ambiguous. The area of analysis can be determined in any form, that could find solutions that would favor the investor rather than the spatial order.

According to the draft of the Code, this parameter is to be determined according to the study of land use conditions and directions of municipality. However, there is a section in the article about indicators (art. 273. § 1.), in which is written: unless such a need does not obviously results from the nature of the investment, that can lead to any determination of this parameter.

### **2.5 Height of the building and number of storeys**

In the analyzed case, due to the large area of analysis, the height of the building is very divergent, with the largest being 21 m. The average building height of the whole analyzed area is 8.23 m. The basis for issuing the decision is contained in the regulation, which

among others tells how to determine the building height in the decision on land development and management conditions.<sup>8</sup>

In the decision on land development and management conditions, the height of the front elevation was set to 23 m, not more than 6 storeys. The average number of storeys in the analyzed area was 2. The number of storeys and the height of the buildings determined in the findings of the decision on land development and management conditions differ from the average in the analyzed area. However, the regulation: *a different altitude is allowed if it results from the analysis* (§ 7. 1 point 4), causes that parameters can be determined almost loosely.

According to the draft of the Code the height of the building is to be within the parameters (minimum and maximum) specified in the study.



Fig. 2 Buildings located in the immediate vicinity of the area with the decision on land development and management conditions issued

Ryc. 2 Zabudowa położona w bezpośrednim sąsiedztwie terenu dla którego była wydawana decyzja o warunkach zabudowy.

<sup>8</sup> According to the regulation [7] § 7. 1.





Fig. 3 Buildings located in the vicinity of the area with the decision on land development and management conditions issued

Ryc. 3 Zabudowa położona w sąsiedztwie terenu dla którego była wydawana decyzja o warunkach zabudowy.

## 2.6 Determining the width of the front facade

On the analyzed area the width of the facades are from 5 m to 95 m. However, the decision on land development and management conditions width of the front facade is not specified. This is incorrect (although such a record occurs in many decisions), because the regulation specifies how to define the width of the facade, there is no possibility of not specifying this parameter. The admission of another width of the facade is not explicit with not specify this parameter.

## 2.7 Determining of functions

According to the act [10], the function<sup>9</sup> is established on the basis of a neighboring parcel located on the same public road as the analyzed parcel. However, since the neighboring parcel may be even at a considerable distance, the function can be specified differently. In the investigated case, it was possible to establish desired function due to the large area of analysis and the extended public road through internal roads.

According to the draft of the Code<sup>10</sup>, the function is to be determined by the study findings, possibly by the local urban regulations or on the basis of the dominant development in the analyzed area.

## 3. SUMMARY

The decisions on land development and management conditions should disappear from the Polish legal system. Coastal belt research conducted by the Supreme Audit Office delegation in Szczecin has shown that the decisions on land development and management conditions are issued in many cases on the basis of incorrect (unreliable) analyzes carried out for the needs of the investor rather than to preserve spatial order [9, p.10]. Space design based on Local Plan of Spatial Development, possibly with the proposed new possibilities (local urban regulations) is completely sufficient and there is no need for other possibilities.

According to the draft of the Code, Most of the parameters of new development in an area with no local plan of spatial development, is to be determined on the basis of the study of land use conditions and directions of municipality. It is not possible to accurately analyze the risks involved in issuing the decision on admissibility of investment realization because there are no draft of implementing acts (regulations). As the example present, only the regulations specify how the law is to be realized in practice. According to the law from 2003 with and its subsequent amendments [7], one added point (may be designated of another ... if analysis results that) may cause the findings interpretation of the decision at least problematic.

The illustrated example shows how the law can be manipulated to issue the decisions on land development and management conditions.

Regardless of future practical solutions, maintaining of investment possibilities in areas with no local plan of spatial development will cause chaos instead of spatial order. Also, most likely there will appear cases when the law will be manipulated.

---

<sup>9</sup> Art. 61. 1. Issuing decision on land development and management conditions is possible if:

1) At least one neighboring parcel, accessible from the same public road, is built-up in a way allowing for defining requirements for new building with the continuation of the function... [10]

<sup>10</sup> The Code art. 272. § 1. The implementation of the investment takes place in accordance with the functional zone defined in the study... and according to local urban regulations. and  
§ 2. When an investment area, other than a public purpose, is located in a functional zone only for public purpose investment, the function ... shall be determined on the basis of the functions and parameters of the development dominating in the analyzed area.



## KONTROWERSYJNOŚĆ USTALEŃ W DECYZJACH O WARUNKACH ZABUDOWY

### 1. WSTĘP

Od lat poddawane są krytyce decyzje o warunkach zabudowy, które w Polsce w dużej mierze zastąpiły planowanie przestrzenne, jakim jest miejscowy plan. Projekt nowego prawa (Kodeks urbanistyczno-budowlany 2016, dalej zwany Kodeksem) w dalszym ciągu dopuszcza inwestycje na podstawie indywidualnej decyzji, zmieniając jej nazwę i część wymagań, jakie muszą być spełnione, żeby dostać zgodę na budowę, na obszarze w którym nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli ujął istniejącą sytuację, jaka jest w planowaniu przestrzennym: *Pomimo, że od jakości naszego najbliższego otoczenia zależy nie tylko poziom i komfort życia, ale również bardzo często zdrowie, w Polsce od lat mamy do czynienia ze zjawiskami sprzyjającymi narastaniu chaosu przestrzennego – szczególnie na obszarach zurbanizowanych. Jest to tym bardziej niepokojące, że dewastacja ładu przestrzennego jest zjawiskiem trwałym i niejednokrotnie nieodwracalnym, a konsekwencje błędnych decyzji ponosić będą przyszłe pokolenia.* [4, str. 5]

Obecnie jeżeli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, można na potrzeby inwestycji wydać decyzję o warunkach zabudowy. Muszą być spełnione odpowiednie warunki, żeby taka decyzja została wydana. Podstawą ustaleń, które będą zawarte w decyzji o warunkach zabudowy jest analiza, która musi być sporządzana według zasad zawartych w rozporządzeniu *w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Poniżej omówione zostanie podejście do tych wymagań jakie jest w praktyce oraz jakie są proponowane zmiany w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanym. Badania były przeprowadzone w ramach współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli, w których autorka uczestniczyła jako ekspert [9 str. 34]. Badania były oparte na losowym wyborze przypadków poddanych analizie, z których jeden został przedstawiony w artykule, jako indywidualny przypadek. Badania objęły literaturę, w tym pozycję dotyczącą *systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*<sup>11</sup> [4], w której przedstawiono problematykę związaną z zagospodarowaniem przestrzennym, przedstawiając liczne problemy występujące w tej dziedzinie.

Możliwość budowy na podstawie innej niż ustalenia miejscowego planu jest od lat krytykowana i są przedstawiane powody, które podnoszą, że podstawą zagospodarowania powinien być plan zagospodarowania przestrzennego. W dyskusji podnosi się wiele argumentów za likwidacją możliwości budowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, których efektem jest często chaos przestrzenny oraz rozlewanie się zabudowy na obszary, które powinny być objęte zakazem budowania. Oczywiście są głosy za pozostawieniem decyzji o warunkach zabudowy, podnoszące przede wszystkim argumenty, że ich likwidacja wstrzyma lub wręcz zablokuje inwestycje.

Podstawą w gospodarowaniu przestrzenią stały się decyzje o warunkach zabudowy, które nie gwarantują ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a ich funkcjonowanie powoduje między innymi:

- brak realizacji ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ponieważ decyzje nie muszą być z nim zgodne,

<sup>11</sup> Wyniki przeprowadzonych ponad 40 kontroli, w okresie od 2010 r. do 2016 (I półrocze) oraz opinie ekspertów przedstawione podczas dwóch debat zorganizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, były podstawą przeprowadzenia analizy zagadnień mających istotny wpływ na jakość działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią. [4, str. 5]

- zaspakajanie potrzeb inwestycyjnych konkretnych inwestorów, bez powiązania z polityką gospodarowania przestrzenią prowadzoną przez gminę,
- brak udziału społeczności lokalnej w ustalaniu zagospodarowania przestrzeni oraz ładu przestrzennego,
- słabość uzgodnień mających chronić przed zabudową na terenach, które powinny być ograniczone lub wręcz pozbawione możliwości zabudowy (np. tereny zalewowe lub cenne przyrodniczo) oraz niekontrolowany proces ekspansji zabudowy na tereny niezabudowane, zazwyczaj graniczące z miastami. [4, str. 10, 11]
- ograniczenie władztwa gminy nad rozwojem przestrzennym.

Przedstawiony w artykule przykład pokazuje jakie były/są i jakie najprawdopodobniej będą uwarunkowania prawne, a za nimi praktyczne, przy ustalaniu warunków zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, które są/mają być określane na podstawie analizy.

W obowiązującym prawie przestrzennym (ustawa z 2003 r.<sup>12</sup>) oraz proponowanym (projekt kodeksu z 2016<sup>13</sup>) podkreśla się zachowanie zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Z drugiej strony dopuszcza się inwestycje na terenach nieobjętych miejscowymi planami, co przeczy głównym założeniom.

## 2. PODSTAWA OKREŚLENIA USTALEŃ ZAWARTYCH W DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY/POSTANOWIENIU O DOPUSZCZALNOŚCI REALIZACJI INWESTYCJI

### 2.1 Zgodność decyzji z ustaleniami studium<sup>14</sup>

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mimo, że jest podstawowym narzędziem do rozwoju przestrzennego całej gminy, nie służy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Potwierdza to orzecznictwo, w którym przedstawiany jest między innymi pogląd, że skoro studium nie jest aktem prawa miejscowego, to decyzje nie muszą być z nim zgodne. [2, 3, 11]

W proponowanej zmianie prawa przestrzennego (projekt Kodeksu) decyzje o warunkach zabudowy zastąpione mają zostać postanowieniem o ustaleniu dopuszczalności realizacji inwestycji (jako jeden z elementów zgody inwestycyjnej, dotyczącej obszarów na których nie ma obowiązującego miejscowego planu), które powinno być zgodne ze studium<sup>15</sup>.

### 2.2 Obszar analizowany na potrzeby analizy, na podstawie której ustalono zapisy dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu w decyzji o warunkach zabudowy

#### Wielkość obszaru analizy

W omawianym przypadku obszar jaki został wzięty do analizy przekracza znacznie 50 m oraz 3-krotną szerokość frontu działki (jej szerokość frontową ustalono na około 70 m).

<sup>12</sup> Art. 1. 1. Ustawy określa: 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. [10]

<sup>13</sup> Art. 4. Zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawą gospodarowania przestrzenią przez władze publiczne, dążące poprzez osiągnięcie ładu przestrzennego do zapewnienia wysokiej jakości życia. [6]

<sup>14</sup> Według ustawy z 2003 roku: *politykę gminy przedstawia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, według projektu kodeksu z 2016 roku w: *Studium rozwoju przestrzennego gminy*

<sup>15</sup> Art. 272. § 1. *Realizacja inwestycji następuje zgodnie z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach wskaźników, zapisanych w studium.* [6]

Teren poddany analizie pokazany jest ciągłą linią, na rysunku numer 1. Natomiast obszar jaki wynika z trzykrotnej szerokości frontu działki jest pokazany linią kropkowaną (Ryc. 1). Prawo przestrzenne określa jak ma być określana granica obszaru, który ma zostać wzięty pod uwagę w analizie<sup>16</sup>. Według rozporządzenia [7] przedstawiony przykład spełnia te warunki, ponieważ w prawie nie ma ustalonej maksymalnej granicy obszaru wziętego do analizy. Pomimo, że prawo dopuszcza taką sytuację, nie ma uzasadnienia, żeby analizować tak dużą część miasta.

Proponowane zmiany znajdujące się w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany ograniczają odległość jaka może być wzięta pod uwagę w obszarze analizy: Art. 275. § 1. *Obszar analizowany określa się wyznaczając wokół terenu inwestycji obszar o szerokości nie przekraczającej 200 metrów, pozwalający na ustalenie spełnienia warunków, o których mowa w art. 273*<sup>17</sup>. [6] Dobrze, że maksymalna wielkość jaka jest proponowana w projekcie kodeksu ogranicza teren analizy, ale jest to i tak dość duży obszar, na którym można znaleźć pożądane, a niekoniecznie prawidłowe parametry.

Do projektu kodeksu nieprzedstawione zostały akty wykonawcze w formie rozporządzeń, które uszczegółowiłyby podejście do określania różnych wskaźników. Dopiero szczegóły pokażą jakie będą zasady ustalania poszczególnych parametrów. Wtedy okaże się czy chociaż w części będzie szansa na zachowanie przynajmniej ładu przestrzennego. Wątpliwości nasuwa zapis w Kodeksie art. 275. § 1. przedstawione powyżej. Nasuwa się pytanie: co jeżeli ten obszar nie wystarczy, aby spełnić wspomniane warunki? Czy w akcie wykonawczym będzie zapis pozwalający na zwiększenie obszaru analizy, jeżeli tak to o ile?

### 2.3 Działka sąsiednia

Niejednoznaczne (brak definicji prawnej) pojęcie działki sąsiedniej, spowodowało, że rozumienie tego pojęcia ustaliły przede wszystkim wyroki sądów.

*Początkowo istniały wyraźne wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego pojęcia. Zarówno w doktrynie a także interpretacji dokonanej przez Ministerstwo Infrastruktury prezentowane było ... stanowisko, uznające że przez „działkę sąsiednią” należy rozumieć działkę posiadającą przynajmniej jedną wspólną granicę z działką objętą wnioskiem (Por. M. Szewczyk). Przeważało jednak stanowisko oparte na wykładni między innymi prawa (dokonywanej przez wyroki sądów) że są to działki niekoniecznie w faktycznym najbliższym sąsiedztwie. Mogą to być działki w dalszym sąsiedztwie, pojmowanym jako pewną urbanistyczną całość (tak zwłaszcza w komentarzach: T. Bąkowski i Z. Niewiadomski).* [5, str. 84]

Według proponowanego projektu Kodeksu definicja działki sąsiedniej jest określona dość jasno, mianowicie, że teren inwestycji ma bezpośrednio graniczyć z co najmniej jedną działką zabudowaną, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej.

<sup>16</sup> §3 pkt. 2. *Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, ... , w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.* [7]

<sup>17</sup> Art. 273. § 1. Parametry inwestycji ustala się, w granicach wskaźników, o których mowa w art. 68 pkt 7 i 8, w sposób zapewniający wkomponowanie tej inwestycji w najbliższe sąsiedztwo w obszarze analizowanym, chyba że potrzeba taka w sposób oczywisty nie wynika z charakteru inwestycji.

Art. 68. Studium zawiera ustalenia w zakresie:

7) zagospodarowania terenów inwestycji:

- h) wskaźnik powierzchni zabudowy,
  - i) wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych,
  - j) wskaźnik intensywności zabudowy,
  - k) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej,
  - l) minimalną i maksymalną wysokość obiektów budowlanych,
  - m) miejsca postojowe,
  - n) kolorystykę obiektów budowlanych;
- 8) minimalnej powierzchni terenów inwestycji; [6]

## 2.4 Wielkość zabudowy w stosunku do powierzchni działki

W badanym przypadku w analizie napisano, że wielkość zabudowy w stosunku do powierzchni działki mieści się pomiędzy 20 % a 30 %. Rozporządzenie [7] w § 5. 1. ustala, że *Wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego*. Wskaźnik zabudowy wyliczony według zacytowanego punktu rozporządzenia wyniósłby 26,8 %. W decyzji o warunkach zabudowy wskaźnik zabudowy został ustalony na 55 %, dodając, że dla tej części zabudowy, która jest na kondygnacji wyższej niż parter, współczynnik ma wynieść nie więcej niż 30 %. Nie wiadomo dlaczego ustalono wielkość zabudowy na wyższy procent niż to wynika z analizy. Jednak w takich sytuacjach obroną jest § 5 punkt 2 rozporządzenia [7], w którym zapisano: *Dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy ...* To jest zapis, który wskazuje, że właściwie nie ma obowiązku przestrzegania średniego wskaźnika. Interpretacja zapisu *dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika ... jeżeli wynika to z analizy* [7] może być wieloznaczna. Biorąc pod uwagę, że obszar analizy można ustalić jeżeli chodzi o maksymalną wielkość w dowolny sposób, to można by było znaleźć takie rozwiązania, które będą sprzyjały inwestorowi, a nie łaadowi przestrzennemu.

Według projektu Kodeksu wskaźnik ten ma być ustalony według tego jaki będzie zapisany w studium rozwoju przestrzennego gminy. Jednak jest fragment w artykule mówiącym o wskaźnikach (art. 273. § 1.), w którym jest zapisane: *chyba że potrzeba taka w sposób oczywisty nie wynika z charakteru inwestycji* co może prowadzić do dowolnego ustalenia tego wskaźnika.

## 2.5 Wysokość zabudowy i liczba kondygnacji

W badanym przypadku, ze względu na duży obszar analizy wysokość zabudowy jest bardzo rozbieżna, przy czym największa wyniosła 21 m. Średnia wysokość zabudowy na całym obszarze analizowanym to 8,23 m. Podstawa wydania omawianej decyzji zawiera się w rozporządzeniu, w którym jest między innymi określone jak ustalać wysokość zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy.<sup>18</sup>

W decyzji o warunkach zabudowy ustalono wysokość elewacji frontowej do 23 m, nie więcej niż 6 kondygnacji. Na analizowanym obszarze średnia ilość kondygnacji wyniosła 2. Określone w ustaleniach decyzji o warunkach zabudowy ilości kondygnacji i wysokość zabudowy odbiegają od średniej jaka jest na analizowanym terenie. Jednak zapis rozporządzenia: *dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, jeżeli wynika to z analizy* (§7. 1 punkt 4) powoduje, że można właściwie prawie dowolnie określić te parametry.

Według projektu Kodeksu wysokość zabudowy ma być w granicach wskaźników (minimalna i maksymalna) określonych w studium.

## 2.6 Ustalenie szerokości elewacji frontowej

Na analizowanym obszarze podano, że szerokości elewacji wynoszą od 5 m do 95 m. Natomiast w decyzji o warunkach zabudowy zapisano, że nie określa się szerokości elewacji frontowej. Jest to nieprawidłowe (choć taki zapis występuje w wielu decyzjach),

<sup>18</sup> Według rozporządzenia [7] § 7. 1. *Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich.*

2. *Wysokość, o której mowa w ust. 1, mierzy się od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku.*

3. *Jeżeli wysokość, o której mowa w ust. 1, na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas przyjmuje się jej średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym.*

4. *Dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, o której mowa w ust. 1, jeżeli wynika to z analizy ...*

ponieważ w rozporządzeniu jest określone jak ma być ustalona szerokość elewacji<sup>19</sup>, bez możliwości nieokreślenia tego wskaźnika. Dopuszczenie innej szerokości elewacji frontowej nie jest jednoznaczne z niewyznaczeniem tego wskaźnika.

## 2.7 Ustalenie funkcji

Według ustawy [10] ustalenie funkcji<sup>20</sup> następuje na podstawie działki sąsiedniej położonej przy tej samej drodze publicznej co teren, dla którego ma być wydana decyzja o warunkach zabudowy. Jednak ponieważ działka sąsiednia może być nawet w znacznej odległości, funkcja może być określona różnie. W badanym przypadku określenie pożądanej funkcji było możliwe ze względu na duży obszar, który objęła analiza i rozbudowaną drogę publiczną poprzez drogi wewnętrzne.

Według projektu Kodeksu<sup>21</sup> funkcja ma być określana według ustaleń studium, ewentualnie miejscowych przepisów urbanistycznych lub na podstawie zagospodarowania dominującego w obszarze analizowanym.

## 3. PODSUMOWANIE

Decyzje o warunkach zabudowy powinny zniknąć z polskiego systemu prawnego. Badania pasa nadmorskiego przez Delegaturę NIK w Szczecinie wykazały, że decyzje o warunkach zabudowy są wydawane w wielu przypadkach na podstawie nieprawidłowej (nie rzetelnej) analizy przeprowadzanej na potrzeby inwestora, a nie dla zachowania ładu przestrzennego [9, str. 10]. Projektowanie przestrzeni na podstawie miejscowych planów, ewentualnie z proponowanymi nowymi możliwościami czyli miejscowych przepisów urbanistycznych jest całkowicie wystarczające i nie ma potrzeby stosowania innych możliwości.

Większość parametrów nowej zabudowy na określonym obszarze, który nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu, według propozycji projektu Kodeksu ma być ustalana na podstawie zapisów studium rozwoju przestrzennego gminy. Nie ma możliwości dokładnego przeanalizowania zagrożeń jakie niesie za sobą wydanie postanowienia o ustaleniu dopuszczalności realizacji inwestycji, ponieważ nie ma projektów aktów wykonawczych (rozporządzeń). Jak widać w przedstawionym przykładzie dopiero rozporządzenia określają, jak w praktyce ma być wykonywane prawo. Tak jak jest według prawa uchwalonego w 2003 roku z późniejszymi zmianami [7], że jeden dodany punkt (*dopuszcza się wyznaczenie innej ..., jeżeli wynika to z analizy*) może spowodować, że interpretacja ustaleń zawartych w decyzji jest co najmniej problematyczna.

Przedstawiony przykład pokazuje jak można naciągając prawo, inaczej manipulować nim, wydać decyzję o warunkach zabudowy.

Niezależnie od tego, jakie będą przyjęte rozwiązania praktyczne, utrzymanie możliwości inwestowania na obszarach nieobjętych planami, będzie powodować możliwość powsta-

<sup>19</sup> § 6. 1. Szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%.

2. Dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust.1.

<sup>20</sup> Art. 61. 1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe ...jeżeli

1) 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 .. [10]

<sup>21</sup> Kodeks Art. 272. § 1. Realizacja inwestycji następuje zgodnie z określoną w studium strefą funkcjonalną ... oraz zgodnie z miejscowymi przepisami urbanistycznymi. i

§ 2. W przypadku, gdy teren inwestycji, innej niż inwestycja celu publicznego, położony jest w strefie funkcjonalnej przewidującej wyłącznie realizację inwestycji celu publicznego, funkcję ... ustala się na podstawie funkcji i wskaźników zagospodarowania dominujących w obszarze analizowanym.



wania chaosu zamiast ładu przestrzennego. Również dalej najprawdopodobniej będą się zdarzały przypadki, które będą omijały lub naciągały prawo.

## BIBLIOGRAPHY

- [1] Andrzejewski P. KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP. Stanowisko KRIA RP z dnia 28 października 2016 r. w sprawie projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego. 25 listopada 2016. [http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/wych\\_347\\_KRIA\\_2016.pdf](http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/wych_347_KRIA_2016.pdf), dostęp/access 17-01-2017
- [2] Czekiel-Świtalska E. Necessary changes in local planning of spatial development in Poland/ Konieczne zmiany w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce. *Przestrzeń i forma/ space & FORM* nr 19. 2013, str. 135-150
- [3] Czekiel-Świtalska E. Selected legal issues against practice in local planning/ Wybrane zagadnienia prawne a praktyka w planowaniu miejscowym. *Przestrzeń i forma/ space & FORM* nr 16. 2011, str. 397-408
- [4] Emiljan T. System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa 2017. [https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,v,artykul\\_14391.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,v,artykul_14391.pdf) dostęp/access 12-05-2017
- [5] Fogel A. Instytucja "dobrego sąsiedztwa" przy ustalaniu warunków zabudowy - ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa. *Człowiek i Środowisko. Rocznik 2010*, tom 34, numer 3-4, str. 81-103. [https://www.igpim.pl/publikacje/str10\\_3-4/Fogel.pdf](https://www.igpim.pl/publikacje/str10_3-4/Fogel.pdf) dostęp/access 12-12-2016
- [6] Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 wrzesień 2016 rok
- [7] Rozporządzenie 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
- [8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z dnia 28 kwietnia 2004 r.
- [9] Staniszewski J. Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych (P.15.099). Informacja o wynikach kontroli, zatwierdzona przez Kwiatkowski K. Delegatura w Szczecinie, 2016.
- [10] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. z późniejszymi zmianami
- [11] Wolańska M. Warunki zabudowy będą musiały być zgodne z polityką przestrzenną gminy określoną w studium? <http://prawodlasamorzadu.pl/2015.07.31-warunki-zabudowy-beda-musialy-byc-zgodne-z-polityka-przestrzenna-gminy.html>. dostęp/access 12-12-2016
- [12] Żbik J. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - z upoważnienia ministra -na interpelację nr 4633, z dnia 4 czerwca 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=24170B96>, dostęp/access 12-12-2016

## O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim przestrzennym planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania w Katedrze Urbanistyki i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

## AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in Department of Urban Regional Planning and Management, Department of Urban and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin.

Kontakt | Contact: [Elzbieta.Czekiel-Switalska@zut.edu.pl](mailto:Elzbieta.Czekiel-Switalska@zut.edu.pl)