

Co wolno budować, gdy brak planu

Zdarza się, że organy uniemożliwiają realizację inwestycji tylko z tego powodu, że planowane zamierzenie budowlane jest rodzajowo odmienne od już istniejącej zabudowy.

Jakie warunki muszą zostać spełnione, by organ mógł wydać decyzję o warunkach zabudowy?

Magdalena Stanek-Sobczak: Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest w przypadku, gdy brak jest planu zagospodarowania przestrzennego. Ale tylko wówczas, gdy łącznie zostaną spełnione warunki określone w ustawie. Jednym z nich jest zachowanie tak zwanej zasady dobrego sąsiedztwa, czyli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej musi być zabudowana w sposób, który pozwoli określić wymagania dotyczące 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.

Działka musi mieć też dostęp do drogi publicznej. Wymagane jest też istniejące lub zaprojektowane na tym terenie uzbrojenie wystarczające dla planowanej inwestycji. Teren nie może wymagać zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych oraz leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto, decyzja o warunkach zabudowy musi być zgodna z innymi przepisami np. ustawy o lasach czy ustawy o ochronie zabytków itp.

Jak zasada dobrego sąsiedztwa interpretowana jest w praktyce?

Na podstawie decyzji o warunkach zabudowy wydawanych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej można stwierdzić, iż coraz częściej zasada dobrego sąsiedztwa rozumiana jest szeroko. Należy pamiętać, że kontynuacja funkcji zabudowy nie oznacza tożsamości zabudowy. Zadaniem organów orzekających jest zatem ustalenie, czy nowo powstały obiekt nie będzie w sposób oczywisty zakłócał istniejącej już zabudowy. Niestety, nadal zdarza się, iż organy uniemożliwiają realizację inwestycji tylko z tego powodu, że planowane zamierzenie budowlane jest rodzajowo odmienne od już istniejącej zabudowy np. gabinet lekarski, przedszkole lub inny budynek usługowy na terenie osiedla domów jednorodzinnych. Tak długo natomiast, jak da się pogodzić te dwa różne rodzaje zabudowy, organy nie powinny odmawiać wydania warunków zabudowy.

W jakiej odległości powinien znajdować się obiekt istniejący od planowanego, by można go było uznać za dobre sąsiedztwo?

Ustawa nie określa takiej odległości, i to zarówno minimalnej, jak i maksymalnej. Organ orzekający ustalając możliwość realizacji planowanej inwestycji, określa wokół działki tzw. obszar analizowany. Zgodnie z § 3 rozporządzenia ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, granice obszaru analizowanego wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Zatem obszar analizowany winien stanowić minimum trzykrotną szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Ocena funkcji i cech zabudowy powinna objąć całą istniejącą na terenie obszaru analizowanego zabudowę, a nie tylko tą znajdującą się w bezpośrednim sąsiedztwie działki, której dotyczy wnioski. Wystarczy zatem, iż na terenie obszaru analizowanego znajduje się zabudowa, która pozwoli na ustalenie dobrego sąsiedztwa. Z różnych względów obszar ten może zostać przez organ zwiększony. O powiększeniu tego obszaru w określonym kierunku mogą decydować

takie względy jak: istnienie zabudowy jedynie w jednym kierunku od granicy działki, oddzielenie działek przyjętych do analizy drogą publiczną, różnorodność zabudowy czy też duże odległości między budynkami znajdującymi się na sąsiednich działkach. Taka sytuacja wystąpi również w przypadku, gdy dookoła działki objętej wnioskiem nie ma żadnej innej zabudowy. Wtedy można przesunąć granice obszaru analizowanego do granic ewidencyjnych pierwszej zabudowanej nieruchomości.

Czy powołując się na zasadę dobrego sąsiedztwa można wybudować na osiedlu mieszkaniowym obiekt użytkowy?

Wydając decyzję o warunkach zabudowy organ winien mieć na uwadze przede wszystkim zachowanie ładu urbanistycznego. Powyższe nie oznacza jednak, że budynkom mieszkalnym towarzyszyć mogą wyłącznie inne budynki tego samego typu, lecz także np. sklep osiedlowy, przychodnia lekarska przy przedszkole. Zabudowę taką należy zaliczyć do usług podstawowych, stanowiących element infrastruktury. Zabudowa usługowa, taka jak sklepy spożywcze, zielarskie czy drogeryjne, jest naturalnym i koniecznym uzupełnieniem funkcji mieszkaniowej. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że na terenach mieszkaniowych dopuszczalne są obiekty o innych funkcjach (oświatowe, sakralne, usługowe i inne), które uzupełniają funkcję wiodącą. Usługi o charakterze nieuciążliwym nie tylko zatem nie są sprzeczne z przeważającą zabudową mieszkaniową, ale stanowią również odpowiedź na potrzeby związane z realizacją codziennych potrzeb życiowych mieszkańców.

Kiedy organ może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy?

W orzecznictwie wskazuje się, że przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko zamiar zrealizowania inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją i sposobem zagospodarowania terenu. Nowa zabudowa będzie dopuszczalna wówczas, gdy można ją pogodzić z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze. Poprzez kontynuację funkcji należy rozumieć również uzupełnienie funkcji dotychczasowej.

Jeżeli natomiast na obszarze analizowanym nie ma w ogóle rodzaju zabudowy, jaka objęta jest wnioskiem, a jednocześnie planowana inwestycja nie uzupełniałaby istniejącej, wówczas organ winien odmówić ustalenia warunków zabudowy. Tak będzie np. w przypadku planowania na osiedlu domków jednorodzinnych budowy uciążliwego zakładu produkcyjnego lub wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Inwestycje tego rodzaju ani nie kontynuują istniejącej funkcji, ani jej nie uzupełniają.

Autor: Magdalena Stanek-Sobczak, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy