

Jak należy rozumieć zasadę dobrego sąsiedztwa

Zdaniem sądów administracyjnych w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy.

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia niejednokrotnie realizację zamierzonej inwestycji. W takim bowiem wypadku, podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę lub zmianę sposobu użytkowania budynku stanowi decyzja o warunkach zabudowy. Jak pokazuje praktyka, organy administracji architektoniczno–budowlanej nierzadko w sposób bardzo wąski rozumieją zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, która polega na ustaleniu kontynuacji funkcji istniejącej na danym obszarze.

Trzeba spełnić warunki

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia się warunków określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.). Jednym z tych warunków jest zachowanie przez planowaną inwestycję kontynuacji funkcji czyli tzw. zasada dobrego sąsiedztwa.

Organ administracji architektoniczno–budowlanej w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego musi bowiem ustalić, czy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Chodzi zatem o to, aby planowana inwestycja nawiązywała do tej znajdującej się w sąsiedztwie.

Zgodnie z wykładnią systemową

Czy powyższe oznacza, iż na osiedlu budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub wielorodzinnych nie może powstać budynek usługowy, w którym znajdowała się będzie np. przychodnia, przedszkole lub gabinet weterynaryjny? Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych na przestrzeni ostatnich kilku lat prowadzi do wniosku, iż warunek dobrego sąsiedztwa należy rozumieć szeroko.

Wskazuje się, iż przesłankę kontynuacji funkcji należy odnieść do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich w szerokim rozumieniu pojęcia „działka sąsiednia”. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć w szerokim zakresie, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 664/13).

Podstawą ład przestrzenny

Sądy administracyjne wskazują, iż celem art. 61 u.p.z.p. jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, co oznacza, że zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa należy badać wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Wobec tego w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 116/12). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Powyższe natomiast oznacza, iż budynkom mieszkalnym towarzyszyć mogą nie tylko inne budynki tego samego typu, lecz także np. sklep osiedlowy, przychodnia lekarska, urządzenia rekreacyjne.

Zabudowę taką jak przychodnia lekarska czy apteka należy zaliczyć do usług podstawowych, stanowiących element infrastruktury społecznej (wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 616/10). 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. O atrakcyjności konkretnej lokalizacji nie świadczy bowiem wyłącznie ciekawa architektura, czy bliskość terenów zielonych, ale również dostęp do jak najpełniejszego wachlarza usług takich jak przedszkole czy żłobek, gabinety lekarskie, sklepy osiedlowe, poczta itp.

Usługi nieuciążliwe

Dodatkowym argumentem przemawiającym za spełnieniem warunku kontynuacji funkcji zabudowy jest istnienie już na analizowanym terenie innej zabudowy usługowej. Nie zasługują na uwzględnienie, spotykane twierdzenia organów administracji architektoniczno-budowlanej, iż planowana działalność usługowa musi pozostawać tożsama do istniejącej. Jak wskazuje się w orzecznictwie, skoro na danym obszarze występuje już zabudowa usługowa (np. warsztat samochodowy), to funkcję taką będzie również kontynuowało przedszkole (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2501/12).

Podkreśla się jednak, iż chodzi o usługi o charakterze nieuciążliwym. Kontynuacją taką zatem nie będzie realizacja na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zakładu produkcyjnego czy obiektu handlowego wielkopowierzchniowego. Brak zatem na analizowanym obszarze zabudowy mieszkaniowej jakichkolwiek budynków usługowych nie wyklucza realizacji tego typu inwestycji. O ile usługi takie mają charakter nieuciążliwy a nadto, stanowią usługi powszechne i pożądane, argument o braku kontynuacji funkcji nie może się ostać. Odmowa ustalenia warunków zabudowy będzie tym bardziej nieuzasadniona, gdy na analizowanym obszarze istnieją już budynki usługowe, chociaż rodzajowo inne od zamierzonych. Planując budowę budynku usługowego czy też zmianę sposobu przeznaczenia budynku mieszkalnego lub jego części na usługowy, warto zatem zbadać, czy w sąsiedztwie zamierzonej inwestycji nie znajdują się już inne budynki o charakterze usługowym.

Podstawa prawna: Ustawa 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. DzU z 2016, poz. 778).

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