

III. Z ORZECZNICTWA

MACIEJ MAĆZYŃSKI*

Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1580/18 – Niedopuszczalność stosowania wykładni zawężającej wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”

Tezy wyroku:

- 1) Błędem jest ograniczenie analizowanego obszaru do terenów położonych po jednej stronie drogi publicznej. Ścieśniająca wykładnia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., według której decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni” o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiącej wzorzec dobrego sąsiedztwa, jest niedopuszczalna w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, którą normuje przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.
- 2) Z literalnego brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wynika wymóg „dostępności z tej samej drogi publicznej”, to jednak niespełnienie go nie może być *a limine* przesłanką odmowy lokalizacji inwestycji, w sytuacji, gdy w okolicy tworzącej urbanistyczną całość znajdują się już zabudowania pozwalające na określenie wymagań nowej zabudowy.

* Maciej Maćzyński, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: maciej.maczyński@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2298-3269>.

1. Stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 1 lutego 2018 r. o sygn. akt II SA/Go 475/17 oddalił skargę stron postępowania administracyjnego, które kwestionowały zamiar realizacji inwestycji polegającej na budowie budynku garażowego w związku z prowadzoną przez inwestora działalnością usługową.

Sąd pierwszej instancji, uzasadniając nietrafność zarzutu skarżących o braku występowania działki z tej samej drogi publicznej pozwalającej na ustalenie warunków zabudowy, wskazał za orzecznictwem sądowym, że działką sąsiednią jest każda działka, jaka została objęta obszarem analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 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 przestrzennego¹. Ścisłe rozumienie wyrażenia „z tej samej drogi” stanowiłoby naruszenie reguł wykładni prawa i ograniczałoby się w zasadzie do stosowania dyrektyw wykładni językowej, w czego wyniku powstałyby „podobszary” w ramach obszaru analizowanego, co nie jest przewidziane ani przepisami Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², ani przepisami wykonawczymi.

W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej złożonej przez pełnomocnika skarżących Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyrokiem z 1 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 1580/18 oddalił ją. NSA podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji. Uznał bowiem, że „w świetle przyjętej w orzecznictwie sądowym wykładni przepisów definiujących zasadę kontynuacji zabudowy (zwana też zasadą dobrego sąsiedztwa), nie ma żadnego znaczenia dostępność z tej samej drogi publicznej, a chodzi o kontynuację zabudowy, która jest zlokalizowana na jednej z działek w obszarze analizowanym”. Tym samym NSA stwierdził, że błędem byłoby zawężenie analizowanego obszaru do terenów położonych po jednej stronie drogi publicznej. Wykładnia zawężająca przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni” o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiłaby następnie asumpt do stworzenia wzorca dobrego sąsiedztwa, co zdaniem Sądu drugiej instancji jest niedopuszczalne

¹ Dz.U. 2003 r. Nr 164, poz. 1588, dalej „rozporządzenie”.

² Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

NSA skonstatował zatem, że literalne brzmienie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie może prowadzić do sytuacji, w której jeżeli planowana inwestycja nie spełnia literalnie wymogu „dostępności z tej samej drogi publicznej”, nie może to stanowić przesłanki odmowy lokalizacji inwestycji. W sytuacji, gdy w okolicy tworzącej urbanistyczną całość stanowiącą sąsiedztwo, znajdują się już zabudowania pozwalające na określenie wymagań nowej zabudowy, brak dostępu działki o zbliżonej funkcji zagospodarowania z tej samej drogi publicznej nie może prowadzić do wydania decyzji odmownej.

2. Analiza orzeczenia

Analizę glosowanego orzeczenia NSA należy rozpocząć od przypomnienia zasady, która została wyartykułowana przez sądy administracyjne w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, 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 oraz osób trzecich. Powołany przepis stanowi powszechne prawo do zagospodarowania działki, do której osoba wywodząca swoje prawo posiada tytuł prawny. Należy przypomnieć, że prawo własności będące jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³), które jest objęte szczególną ochroną w materii konstytucyjnej (art. 21 ust. 1 Konstytucji), może doznawać ograniczeń na gruncie licznych przepisów prawa, np. ograniczenie prawa własności w związku z ustanowieniem służebności przesyłu, drogi koniecznej, a także gdy wymagają tego względy zasad współżycia społecznego. Również na gruncie u.p.z.p. wprowadza się ograniczenia prawa własności. Te zaś wynikają z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na interes publiczny, a także interes osób trzecich. Jak widać zatem, prawo własności na gruncie u.p.z.p. również nie jest absolutne.

³ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja”.

Prawodawca czyni interes inwestora interesem, którego realizacja musi zostać wyważona w konfrontacji z interesem publicznym oraz interesem osób trzecich. Rolą organów administracji publicznej będzie więc takie stosowanie przepisów prawnoplanistycznych, aby dokonać wyważenia interesów i przyznać warunkowe pierwszeństwo jednego interesu przed drugim, jeżeli pozostają ze sobą w relacji opozycyjnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że każdy z tych interesów jest poparty wartościami ustawowo chronionymi. Te wartości będą stanowiły determinantę dla organu administracji publicznej, który zdecyduje o rozstrzygnięciu, celem uczynienia zadość *ratio legis*, jakim kierował się prawodawca ustanawiając u.p.z.p. Katalog tych wartości został przedstawiony w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., jednakże to łaadowi przestrzennemu oraz zrównoważonemu rozwojowi przypisuje się szczególne znaczenie⁴. Przy prowadzeniu polityki przestrzennej należy mieć na względzie, poza łaadem przestrzennym, inne wartości wskazane w powołanym przepisie, determinujące rozstrzygnięcie dotyczące ostatecznego kształtu prawa własności. NSA wskazał na gruncie rozpoznawanej sprawy, że należy skorzystać z reguł, które pozwolą na dokonanie rozstrzygnięcia spornych interesów popartych spornymi wartościami.

Decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana, kiedy zostaną spełnione kumulatywnie przesłanki wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Istota glosowanego wyroku sprowadza się do wykładni zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”, a więc dalsza refleksja musi skoncentrować się na zrekonstruowaniu rzeczowego zwrotu, aby następnie prawidłowo zastosować art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Rekonstrukcja tego zwrotu będzie możliwa dzięki wyjaśnieniu znaczenia słowa „sąsiedni”, który – jak się okaże – ma nieostry charakter.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie warunków zabudowy jest możliwe, gdy 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. NSA orzekł, że rozumienie wyrażenia „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi

⁴ M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, w: *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, pod red. T. Mądrego i E. Topolnickiej, Poznań 2018, s. 136.

publicznej” nie może sprowadzać się do poprzestania na zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej. Nie może być tak, zdaniem Sądu drugiej instancji, że jeżeli nie ma styczności z tą samą drogą publiczną działka odpowiadająca sposobem zagospodarowania co działka, na której ma być zrealizowana planowana inwestycja, to inwestorowi nie można udzielić warunków zabudowy. Na gruncie niniejszej sprawy należy zgodzić się z tym twierdzeniem.

Sporne rozumienie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należy rozpocząć od słownikowego znaczenia słowa „sąsiedni”. Powołane słowo oznacza ‘położony w pobliżu (czegoś), sąsiadujący z czymś, przyległy, pobliski’⁵. Znaczenie słownikowe wskazuje, że słowo „sąsiedni” można rozumieć dwojako – w znaczeniu wąskim oraz szerokim. W tym miejscu warto dodać, że nie za każdym razem należy przyjąć szerokie znaczenie słowa „sąsiedni”. Aprobata stanowiska NSA wyrażonego w głosowanym wyroku wynika ze specyfiki stanu faktycznego, który uzasadniał przyjęcie szerokiego znaczenia słowa „sąsiedni”. To, czy należy opowiedzieć się za rozumieniem wąskim czy szerokim, zawsze jest uzależnione od charakteru sprawy, w której uwidacznia się w większym stopniu interes publiczny albo interes inwestora.

Począwszy od znaczenia wąskiego, przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należałoby interpretować ściśle. Oznaczałoby to, że należy przyjąć punkt widzenia autora skargi kasacyjnej, że brak styczności z tą samą drogą publiczną działki zagospodarowanej w sposób odpowiadający funkcji, jaką chce kontynuować inwestor na swojej działce, nie może prowadzić do ustalenia warunków zabudowy. Taki sposób interpretacji tekstu prawnego odpowiada regułom wykładni językowej, a ściślej mówiąc – wykładni literalnej. Chociaż nie zawsze zachodzi taka prawidłowość, że wykładnia gramatyczna odpowiada wąskiemu znaczeniu słów użytych przez prawodawcę, na gruncie sprawy rozpoznanej w głosowanym wyroku, takie rozumienie przyjmował autor skargi kasacyjnej. Należy zaznaczyć, że zastosowanie dyrektyw wykładni językowej następuje w pierwszej kolejności. Jest to podyktowane tym, że przepisy prawne skierowane do ich adresatów zostały sformułowane w danym języku i dla zapewnienia ich zrozumiałości, zabiegi językowe są uprawnione w pierwszej kolejności do odczytania woli prawodawcy⁶. Warto przypomnieć w tym miejscu, że efektów wykładni językowej nie

⁵ E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 904.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 26 I 2011 r., sygn. akt II CSK 366/10, LEX nr 738098.

wolno przełamywać w następujących okolicznościach: 1) gdy nastąpiło ustalenie znaczenia normy wbrew definicji legalnej, 2) gdy doszło do rozszerzenia kompetencji podmiotu decydującego o przyznaniu prawa albo nałożeniu obowiązku, 3) gdy doszło do odebrania prawa nabytego, 4) gdy doszło do zawężenia znaczenia przepisów derogujących lub 5) gdy doszło do rozszerzenia znaczenia wyjątków⁷. Ponadto, efekty wykładni językowej będą miały pierwszeństwo zastosowania przed wykładnią celowościową, gdy ta druga prowadzi w sposób oczywisty do innych rezultatów niż wskazany przez prawodawcę zamiar. Tylko w takich okolicznościach należy poprzestać na efektach wykładni językowej⁸. Jak wykaże dalsza analiza, uwzględnienie ładu przestrzennego oraz respektowanie prawa własności inwestora, które nie jest nieograniczone, będzie stanowiło argument przemawiający na rzecz stosowania wykładni rozszerzającej zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”.

Przenosząc każdą z przesłanek niemożności przełamania wykładni językowej na grunt glosowanego orzeczenia NSA, należy wyjaśnić, co następuje. Po pierwsze, znaczenie słowa „sąsiedni” czy też zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” nie zostały zdefiniowane w przepisach u.p.z.p. Nie ma definicji legalnej wspomnianego słowa oraz zwrotu. Po drugie, stosowanie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest wyłączną kompetencją wójta, burmistrza (prezydenta miasta) i prowadzenie procesu jego wykładni w żaden sposób nie zmienia tej kompetencji. Po trzecie, w drodze wykładni przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie dochodzi do odebrania praw nabytych, ponieważ to w wyniku zastosowania tegoż przepisu może dojść do przyznania uprawnienia w postaci prawa do zagospodarowania działki w sposób określony w decyzji o warunkach zabudowy. Po czwarte, wykładnia omawianego przepisu nie odnosi się w żaden sposób do przepisów derogowanych. Jest to podstawa prawna w procesie stosowania prawa.

Mogłoby wydawać się, że zamysł autora skargi kasacyjnej odpowiada ostatniej okoliczności. Wskazano powyżej, że prawo własności, które jest jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, doznaje ograniczeń, co wyłącza absolutność tego prawa. Wydawać by się mogło, że wszystkie przepisy u.p.z.p., które ograniczają prawo własności, należy traktować w kategorii wyjątków niepodlegających wykładni

⁷ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 242–243.

⁸ Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 X 2004 r., sygn. akt III CZP 37/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna” 2005, nr 3.

rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*). Również tego wniosku nie można uznać za prawidłowe. Prawo własności, chociaż jest to prawo o szerokim spektrum zastosowania (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi, ius possidendi, ius abutendi*), skuteczne *erga omnes*, to nigdy nie jest nieograniczone. Taki wniosek można sformułować z treści przepisu art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹, gdyż wskazuje na wyłączenia wynikające z przepisów szczególnych oraz zasad współżycia społecznego. Prawo własności, jak wskazano, nie jest nieograniczone, a więc ograniczenia wynikające z przepisów u.p.z.p. nie stanowią wyjątków, które nie mogłyby podlegać wykładni rozszerzającej.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że można poprzestać na wąskim znaczeniu słowa „sąsiedni”. Jest to, po pierwsze, podyktowane nieostrością zwrotu „działka sąsiednia”, na co wskazuje słownikowe znaczenie słowa „sąsiedni”. Po drugie, kultura prawna, a za nią teoria prawa, doktryna oraz orzecznictwo wykształciły dominujący pogląd o niemożności poprzestania na efektach wykładni językowej, tylko konieczności dokonania weryfikacji tych efektów, poprzez poddanie ich sprawdzeniu w świetle wykładni celowościowej, która potwierdzi albo zaprzeczy zgodności zamysłu prawodawcy z brzmieniem tekstu prawnego¹⁰. Wreszcie po trzecie, przyjęcie wąskiego znaczenia nie uwzględnia wartości nadrzędnych, którym prawodawca przypisuje w przepisach u.p.z.p. szczególną doniosłość – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Przywołane stanowisko nie pozwala zatem poprzestać na wąskim rozumieniu słowa „sąsiedni”, ponieważ nie uwzględnia ono albo istotnie ogranicza prawo do zagospodarowania działki inwestycyjnej, a także znacząco zawęża zakres ładu przestrzennego w obrębie drogi publicznej, czyniąc tę wartość drugorzędną na gruncie zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Niemożność poprzestania na zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej omawianego przepisu potwierdza także to, że nie ziściły się przesłanki, które nie pozwalają przełamać efektów tej wykładni, o czym wspomniano powyżej. Należy zatem stwierdzić, że uznanie wąskiego znaczenia słowa „sąsiedni” jako odpowiadające zamysłowi prawodawcy, zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., z uwagi

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360 ze zm., dalej „k.c.”.

¹⁰ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 XII 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 16 VI 2022), dalej „CBOSA”; a także M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 275.

na wyjątkowość przepisu ograniczającego prawo własności nie może znaleźć zastosowania.

Z wyroku NSA wynika dezaprobata dla takiego postrzegania sąsiedztwa, które istotnie ogranicza zrównoważony rozwój wyartykułowany w części wspólnej art. 1 u.p.z.p. „Za M. Zielińskim NSA uznał, że – po pierwsze – należy kontynuować wykładnię nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej, po drugie zaś – w razie konfliktu trzeba dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu według dyrektyw funkcjonalnych, jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej”¹¹.

Warto wspomnieć, że jeżeli organy planistyczne rzeczywiście chcą powstrzymać budownictwo, a tym samym rozwój (zrównoważony), prawodawca wprowadził możliwość uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy może ustanowić całkowity zakaz zabudowy. Ten zaś może mieć miejsce tylko w sytuacji zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, co także dowodzi, że prawo do zagospodarowania działki przez każdego inwestora jest szczególnie chronionym interesem¹².

W kontekście rozumienia szerokiego, zdaniem Z. Niewiadomskiego: „Celem komentowanego przepisu [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – przyp. M.M.] jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, tak więc zastanawiając się nad szerokim pojęciem «sąsiedztwa», należy brać pod uwagę wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Można więc rozważać pojęcie «sąsiedztwa» jako obszar tworzący urbanistyczną całość”¹³. Z. Niewiadomski wskazuje trzy powody, które przemawiają za przyjęciem szerokiego znaczenia słowa „sąsiedni”¹⁴. Po pierwsze, tak jak wskazano powyżej, należy jego zdaniem zastosować dyrektywę wykładni celowościowej, ponieważ ma ona na celu utrzymanie wartości nadrzędnej na gruncie u.p.z.p. – ładu przestrzennego. Po drugie, szerokie rozumienie „sąsiedztwa” czyni zadość regulacji normatywnej,

¹¹ M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, w: *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. IV, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015, s. 226.

¹² Por. wyrok WSA w Poznaniu z 12 II 2020 r., sygn. akt. IV SA/Po 23/19, CBOSA.

¹³ Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 61*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2019, s. 646–647.

¹⁴ *Ibidem*, s. 648–649.

tj. art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Ład przestrzenny powinien stanowić determinantę, według której organ planistyczny dokonuje wykładni prawa. „Skoro tak, to w razie niejasności organy są zobowiązane do dokonania wykładni przepisów zgodnie z zasadami ogólnymi ustawy – w tym z zasadą uwzględniania wymagań ładu przestrzennego (zob. kom do art. 1 ZagospPrzestrzU). Organy powinny stosować zatem także wykładnię systemową”¹⁵. Trzecią przesłanką jest prawo do zagospodarowania działki, do której inwestor posiada tytuł prawny.

Powyższe potwierdza tylko zasadność głosowanego wyroku. Mając na względzie prawo do zagospodarowania działki poparte tytułem prawnym oraz konieczność zapewnienia ładu przestrzennego, gdyż to stanowi *ratio legis* przepisów u.p.z.p., działka sąsiednia to niekoniecznie działka, która ma dostęp do tej samej drogi publicznej. Prawodawca respektując szczególnie doniosłe prawo własności uregulowane w przepisach art. 140 i następnym k.c. podkreśla, że organ planistyczny musi mieć także na względzie to prawo, czemu dał wyraz w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obok nadrzędnych wartości tej materii normatywnej. To z kolei uprawnia do zastosowania wykładni systemowej zewnętrznej, która ma na celu potwierdzenie efektu wykładni celowościowej poprzez podkreślenie roli prawa własności uregulowanego w przepisach k.c., w procesie inwestycyjnym.

Zatem działką sąsiednią będzie każda działka, która znajduje się w obszarze analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia¹⁶. Prawodawca podstawowy wprowadza obszar analizowany wyznaczający granice sąsiedztwa. Tylko w obszarze analizowanym można wyznaczyć parametry przyszłej zabudowy, gdyż zabudowa zastana znajduje się w pobliżu, tak jak wskazano przy szerokim rozumieniu słowa „sąsiedni”. Jest to zatem urbanistyczna całość, która uwzględnia parametry zabudowy znajdującej się w jej zasięgu oraz uwzględnia jej uwarunkowania urbanistyczne, architektoniczne, środowiskowe, kulturowe *etc.*¹⁷ To stanowisko jest także akceptowane w orzecnictwie, chociaż nie jest ono jednolite. „Pojęcia działki sąsiedniej nie można ograniczać tylko do działek zlokalizowanych przy tej samej drodze publicznej. Pojęcie to należy odnosić do nieruchomości, czy też terenów

¹⁵ Ibidem, s. 649.

¹⁶ G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Causus” 2004, nr 31, s. 44.

¹⁷ Por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 18 II 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1218/20, wyrok NSA z 2 XII 2020 r., sygn. akt II OSK 2063/20, CBOSA.

położonych w okolicy i tworzących pewną całość. Przez pojęcie «działka sąsiednia» należy rozumieć nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącym pewną urbanistyczną całość¹⁸.

Urbanistyczną całością jest obszar analizowany, stanowiący sąsiedztwo. Przyjęcie wykładni właściwej dla wąskiego rozumienia sąsiedztwa doprowadziłoby do daleko idącej sprzeczności, ponieważ obszar analizowany musiałby „ustąpić” analizie prowadzonej wyłącznie w ramach „sąsiedztwa” wyznaczonego tą samą drogą publiczną, co podkreślił NSA w głosowanym wyroku. Byłaby zatem mowa o dwóch obszarach, tj. obszarze analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia oraz obszarze – „podprzestrzeni” znajdującej się przy tej samej drodze. Takie przyjęcie i rozumienie sąsiedztwa mogłoby znacznie zaburzyć możliwość realizacji prawa do zagospodarowania, ale przede wszystkim wpływać niekorzystnie na ład przestrzenny, nie byłoby można traktować wtedy o urbanistycznej całości. Każda droga publiczna wyznaczałaby przestrzeń, w której niemożność znalezienia wspólnych parametrów oraz funkcji zagospodarowania oznaczałaby konieczność zaniechania zagospodarowania celem realizacji zrównoważonego rozwoju.

Uwzględnienie interesu publicznego oraz interesu osób trzecich jako wskazane ograniczenia prawa własności przejawia się w tym, że inwestor może uzyskać warunki zabudowy dla planowanej przez niego inwestycji według parametrów średnich, jakie zostaną ustalone w analizie funkcji i zagospodarowania terenu przeprowadzonej w obszarze analizowanym. Nie ma zatem możliwości przyjęcia dowolnych parametrów. Ponadto, kolejnym ograniczeniem jest kontynuacja funkcji. Inwestor nie może zrealizować inwestycji, która jest wykluczająca względem zabudowy zastanej lub jej nie powieła¹⁹. Widoczne jest zatem to, jak prawodawca ogranicza możliwość inwestora w zakresie zagospodarowania jego działki.

Powyższe rozważania o konieczności przyjęcia szerokiego rozumienia słowa „sąsiedni” potwierdza także wykładnia art. 2 pkt 14 u.p.z.p. w zakresie rozumienia „dostępu do drogi publicznej”. Przez dostęp do

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 II 2022 r., sygn. akt II SA/Po 601/21. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 8 VII 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 234/20, CBOSA.

¹⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 407. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 23 IX 2021 r., sygn. akt II SA/Po 46/21, CBOSA.

drogi publicznej, zgodnie z powołanym przepisem, należy rozumieć „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”. Skoro prawodawca zezwala na skuteczne zagospodarowanie działki inwestycyjnej, która *de facto* nie ma styczności z drogą publiczną, a posiada ten dostęp poprzez drogę wewnętrzną albo dzięki ustanowionej służebności drogowej, należy uznać, że racjonalny prawodawca przyjmuje perspektywę makro w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej w ramach instytucji warunków zabudowy. Uznając, że dostępem do drogi publicznej jest także dostęp pośredni, a więc nie jest to dostęp na zasadzie styczności, prawodawca zakłada konieczność szerokiego spojrzenia na przepisy u.p.z.p., aby zagwarantować możliwość realizacji prawa do zagospodarowania nieruchomości, do której inwestor posiada tytuł prawny. Tym samym, należy przyjąć, że dostęp do tej samej drogi publicznej, a także sąsiedztwo zostały unormowane z założeniem o konieczności interpretowania w szerokim znaczeniu.

Wykładnia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przedstawia się zatem następująco. Słowo „sąsiedni”, a także zwrot „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” w świetle powyższych rozważań na gruncie sprawy rozpoznanej przez NSA w głosowanym wyroku, prowadzą do wniosku, że mając na uwadze ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, należy przyjąć, że sąsiedztwem jest obszar analizowany wyznaczany na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia, a brak dostępu bezpośredniego do drogi publicznej innej działki, która swoimi parametrami zabudowy odpowiadałaby planowanej inwestycji, nie stoi na przeszkodzie, aby ustalić warunki zabudowy. Udzielenie tych warunków będzie możliwe, kiedy planowana inwestycja będzie kontynuować funkcję zagospodarowania działki, a także wykazywać podobieństwo względem wszystkich parametrów zabudowań znajdujących się w obszarze analizowanym. Mając na uwadze założenie derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, której sens oddaje paremia *interpretatio cessat in claris*, należy uznać, że w wyniku zastosowania dyrektyw wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej udało się zdekodować normę prawną z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., osiągając jej jasność. Niezasadnym było zatem sięganie do reguł drugiego stopnia, ponieważ dzięki zastosowanym dyrektywom wyznaczono jasne rozumienie normy prawnej, tak jak zasadnie uczynił to NSA. Głosowany wyrok NSA zasługuje na aprobatę, gdyż Sąd odwoławczy uwzględnił konieczność wzięcia pod uwagę prawo do zagospodarowania działki budowlanej oraz szerokie rozumienie

sąsiedztwa, posługując się przy tym wykładnią celowościową. NSA oddalił skargę kasacyjną, ponieważ uznał, że należy wyważyć wartości takie jak ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, uwzględniając przy tym prawo własności oraz interes publiczny.

APPROBATORY GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF DECEMBER 1, 2020, II OSK 1580/18 – THE INADMISSIBILITY OF A RESTRICTIVE INTERPRETATION OF THE PHRASE “ACCESS FROM THE SAME PUBLIC ROAD”

Summary

The cited judgment of the Supreme Administrative Court focuses on the meaning of the expression “access from the same public road”. The judgment of the Court of Second Instance deserves to be approved because the recitals of this judgment take into account the right to develop the plot to which the investor holds the legal title, the broad understanding of ‘neighbourhood’, as well as the values that constitute the *ratio legis* of the Act on spatial planning and development.

The rationale of the Supreme Administrative Court’s decision results primarily from the fact that a narrow understanding of neighbourhood which is prompted by the linguistic interpretation was not deemed sufficient. Referring to the jurisprudence, and above all the legislative activity of the Supreme Administrative Court and the doctrine of administrative law, it should have been concluded that the effects of the linguistic interpretation were legitimately checked from the point of view of the legislator’s goal when enacting the Act on Spatial Planning and Development. Therefore, it was necessary to make a purposive interpretation that justifies the need to take into account the right to develop a building plot, take into consideration values such as spatial order, sustainable development, ownership and public interest, as well as the interest of third parties.

The position of the judgment under review is not uniform in the jurisprudence. However, it does take into account the need to weigh up the disputed interests. Although the right of ownership is significantly limited in the planning and legal regulations, it is unacceptable to deprive it of its use only due to the assumption that neighbourhood should be understood as the contact of two plots or their access to the same public road.

Keywords: neighbourhood – spatial order – ownership – purposive interpretation

LITERATURA

Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.

-
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Mączyński M., *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, w: *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, pod red. T. Mądrego i E. Topolnickiej, Poznań 2018.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 61*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2019.
- Sobol E., *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003.
- Zalas G., *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.
- Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, w: *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. IV, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015.

