

Jakub H. Szlachetko\*

## O PRAWNYCH PROBLEMACH USTALANIA LINII ZABUDOWY W POLITYCE PRZESTRZENNEJ. ANALIZA ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

### Wprowadzenie

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej zamiast sztuką, stało się rzemiosłem – i na dodatek uprawianym z dużą przeciętnością. Organy planistyczne koncentrują uwagę na bieżących inwestycjach pomijając funkcję i wagę metodycznej i usystematyzowanej polityki przestrzennej. Organy dopuszczają się instrumentalizacji ustawowych narzędzi ograniczając ich rolę, wykorzystując do załatwiania partykularnych spraw. Organy nie wykorzystują potencjału obowiązujących regulacji i ustawowego „instrumentarium”, posługując się jakościowo słabymi aktami.

Nie sposób jednak w artykule odnieść się do wszystkich problemów systemu planowania przestrzennego. Dlatego też autor skoncentrował uwagę na konkretnym zagadnieniu wpisującym się w zarysowany problem – na ustalaniu linii zabudowy w aktach polityki przestrzennej takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”) oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: „WZ”). Organy planistyczne wielokrotnie odstępują od wprowadzania przedmiotowych ustaleń do aktów polityki przestrzennej, ewentualnie czynią to w sposób wadliwy, gdyż niezgodny z ustawą i aktami wykonawczymi. Z kolei trudno sobie wyobrazić urzeczywistnianie zasady ładu przestrzennego narzędziami, w których linia zabudowy – jakże istotna kategoria z zakresu urbanistyki i architektury – nie odgrywa żadnej roli albo odgrywa rolę, ale marginalną.

---

\* **Jakub H. Szlachetko** – doktor nauk prawnych w dyscyplinie prawo, Uniwersytet Gdański; zainteresowania naukowe: prawna analiza aktów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4152-5394>; e-mail: [jakubszlachetko@gmail.com](mailto:jakubszlachetko@gmail.com)

Na potrzeby niniejszego artykułu poddano analizie obowiązujące akty prawne, tj. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jej akty wykonawcze, a ponadto orzecznictwo sądów administracyjnych, które nie tylko wyjaśnia powstałe w procesie wykładni wątpliwości, ale poprzez swoją rangę i autorytet coraz silniej wpływa na praktykę administracyjną.

### Definicje pojęcia linia zabudowy

Prawo zagospodarowania przestrzeni w licznych, składających się nań aktach prawnych posługuje się pojęciem „linia zabudowy”, ale nigdzie go nie definiuje, co też pozostawia pole do ustaleń judykaturze i jurysprudencji. Prawodawca krajowy wskazane pojęcie wykorzystuje przede wszystkim w:

- ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej: „u.p.z.p.” (Ustawa o planowaniu... 2017);
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie 2003a);
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Rozporządzenie 2016);
- rozporządzeniu 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 (Rozporządzenie 2003b).

Co istotne, pojęcie „linia zabudowy” bywa dookreślane kwantyfikatorem „obowiązująca” oraz „nieprzekraczalna”. Różnica jest jednak taka, że tak jak przymiotnik „obowiązująca” wynika z obowiązującej regulacji prawnej<sup>1</sup>, tak „nieprzekraczalna” jest konstruktem pojęciowym praktyki planistycznej usankcjonowanej działalnością orzecznictwem sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego prowadzi jednak do pewnej konsternacji. Okazuje się bowiem, że nie wszystkie składy orzekające konsekwentnie stosują wypracowaną nomenklaturę, co rodzi efekt – póki co lekkiego jeszcze – „chaosu terminologicznego”. W opinii autora artykułu należy dokonać jednoznacznej delimitacji desygnatów pojawiających się

---

<sup>1</sup>Zob. § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

w obiegu prawnym pojęć i rozróżnić „obowiązującą linię zabudowy” od linii „nieprzekraczalnej”.

W kwestii desygnatów pojęcia „obowiązująca linia zabudowy” wypowiedział się m.in. WSA w Szczecinie słusznie stwierdzając, że: „obowiązująca linia zabudowy, to linia, wzdłuż której należy lokalizować ściany frontowe zabudowy – stałej i tymczasowej” (Wyrok WSA 2016). Podobnie WSA we Wrocławiu uznając, że: „jest to linia, wzdłuż której wymaga się usytuowania elewacji frontowej przynajmniej jednego budynku związanego z przeznaczeniem podstawowym terenu” (Wyrok WSA 2014). Taka definicja wydaje się być najpowszechniejsza. Zgodnie z tym rozumowaniem „obowiązująca linia zabudowy” precyzyjnie wskazuje to, w jaki sposób należy usytuować frontową ścianę obiektu budowlanego. Dokładnie określa jej lokalizację względem punktu odniesienia, jakim jest droga publiczna, gdyż według WSA w Poznaniu linia zabudowy jest „(...) ustalana przede wszystkim od frontu nowej zabudowy, to jest od drogi publicznej, od której dla danej inwestycji przewiduje się główny wjazd (wejście)” (Wyrok WSA 2013a). Podobnie orzekł WSA w Łodzi: „Przez pojęcie frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. Zauważyć należy, że w zacytowanej definicji prawodawca posługuje się ogólnym pojęciem „drogi” w jego najszerszym znaczeniu, a nie w zawężającym znaczeniu „drogi publicznej”, „ulicy”, „drogi gminnej” (Wyrok WSA 2012d). Powołany organ podkreśla jeszcze jedną ważną rzecz, a mianowicie to, że szczegółowa treść pojęcia uzależniona jest od definicji zawartej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (Wyrok WSA 2010a).

W orzecznictwie sądowym pojawiają się definicje pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Należy jednak podkreślić, że są one wtórne względem definicji legalnych z MPZP – i nimi inspirowane. To bowiem, wobec braku definicji ustawowej czy zawartej w rozporządzeniu, organy planistyczne w MPZP ustalają jego znaczenie. Jak stwierdził WSA w Poznaniu: „Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanego na jej podstawie 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 nie definiują pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Co więcej, to pojęcie często stosowane w orzecznictwie administracyjnym, nie pojawia się w ww. aktach regulujących kwestie ustalania warunków zabudowy” (Wyrok 2013a).

Oto kilka przykładowych definicji oddających „istotę” pojęcia. WSA w Szczecinie, nijako podsumowując stanowiska sądów administracyjnych,

uznał, że: „W swoim orzecznictwie sądy administracyjne przyjmują, że „linia zabudowy” określa nieprzekraczalną granicę terenu potencjalnych inwestycji, znajdującego się po przeciwnej stronie linii zabudowy niż pas drogowy. Jest to granica obszaru, ale niekoniecznie linia, do której budynki muszą przylegać, co oznacza, że budynki mogą pozostawać w zróżnicowanej relacji przestrzennej (odległości) od linii zabudowy” (Wyrok WSA 2016, Wyrok WSA 2010b). Innymi słowy, jak lapidarnie konstatuje WSA w Łodzi: „linia ta wyznacza maksymalne zbliżenie budynku do pasa drogowego” (Wyrok WSA 2010b), czy też: „(...) określa więc nieprzekraczalne granice ewentualnych inwestycji” (Wyrok WSA 2010a). Nieprzekraczalnej linii zabudowy „co do zasady nie można przekroczyć nową zabudową w kierunku drogi publicznej, jednakże usytuowanie obiektu „za tą linią”, w głąb działki inwestora, jest już bardzo często uzależnione od szeregu okoliczności, np. zapewnienia wymaganych odległości od obiektów na działkach sąsiednich czy zapewnienia pewnych walorów wynikających z ładu przestrzennego” (Wyrok WSA 2013a). I jeszcze dwa orzeczenia sądów administracyjnych definiujące, choć w różnych kontekstach, pojęcie „linia zabudowy”. Jedno dotyczy MPZP jako źródła regulacji nieprzekraczalnej linii zabudowy: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, narzuca sposób zabudowy, poprzez konkretne usytuowanie projektowanych inwestycji budowlanych. Istnieje obowiązek wyznaczenia linii zabudowy jedynie od frontu działki znajdującego się przy drodze publicznej. Linia ta bowiem nie jest jedyną linią, wzdłuż której mogą być wzniesione fronty budynków, ale wyznacza maksymalne zbliżenie budynku do pasa drogowego, określa więc nieprzekraczalną granicę terenu ewentualnych inwestycji” (Wyrok WSA 2016). Drugie dotyczy WZ jako źródła regulacji tego zagadnienia: „Organy orzekające (...) uprawnione są wyłącznie do wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy rozumianej jako teren od frontu działki wolny od zabudowy. Inwestor dysponujący decyzją o warunkach zabudowy określającą m.in. nieprzekraczalną linię zabudowy ma prawo zlokalizować obiekt w sposób swobodny poza terenem oddzielonym od frontu działki nieprzekraczalną linią zabudowy. Innymi słowy, inwestor może odsunąć planowany obiekt od frontu działki pod warunkiem zachowania wszystkich innych wymogów – np. minimalnej odległości od granicy działki” (Wyrok WSA 2012d).

Z dotychczasowych rozważań wyłaniają się dwa pojęcia o zróżnicowanych desygnatach:

- obowiązująca linia zabudowy – która „na sztywno” wskazuje usytuowanie ściany frontowej obiektu względem drogi;
- nieprzekraczalna linia zabudowy – która w sposób „elastyczny” określa usytuowanie ściany frontowej obiektu budowlanego, wskazując jedynie

maksymalną i zarazem nieprzekraczalną granicę jej budowy (Wyrok WSA 2011a, Wyrok WSA 2012a, Wyrok NSA 2017).

Co podkreśla WSA w Krakowie: „Pojęcia te nie są tożsame i nie można ich używać zamiennie” (Wyrok WSA 2012a). Takie ustalenia terminologiczne nie dość, że są zgodne z obowiązującym prawem, to jeszcze wydają się być pozaprawnie uzasadnione – konstruktywne, logiczne, słuszne<sup>2</sup>. Niestety, nie zawsze są w praktyce respektowane. Jak podnoszono, zdarzają się przypadki utożsamiania przez organy planistyczne oraz sądy administracyjne „obowiązującej” i „nieprzekraczalnej” linii zabudowy. Wówczas pojęciu „linia zabudowy” lub „obowiązująca linia zabudowy” nadawane jest z reguły znaczenie pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy” (Wyrok WSA 2012c).

### Formy ustalania linii zabudowy

Linie zabudowy ustalają działające na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy planistyczne, a dokładniej rzecz ujmując organy gminy w drodze:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – które to narzędzie powinno być podstawowym;
- decyzji administracyjnych, w tym decyzji o warunkach zabudowy – które to narzędzie miało mieć charakter substytucyjny wobec MPZP, a ma przynajmniej równorzędny.

Co należy podkreślić, organy planistyczne kształtując i prowadząc politykę przestrzenną korzystają z władztwa planistycznego. Władztwo planistyczne to konstrukcja uzasadniająca tak „szerokość”, jak i „głębokość” interwencji władzy lokalnej, a więc warunkująca m.in. granice ingerencji organów w prawa mieszkańców do nieruchomości (np. w prawo własności czy użytkowania wieczystego). Ustalenie linii zabudowy – czy to w MPZP, czy w WZ – jest również przejawem realizacji władztwa planistycznego (Wyrok WSA 2011b). Jednakże precyzyjne ustalenia zakresu władztwa wymaga jego „odkodowania” z norm prawa powszechnie obowiązującego, a w tym z tzw. norm kompetencyjnych, które są jego „nośnikami”. W związku z powyższym, jako że odmienne normy kompetencyjne stanowią o prawnych podstawach

---

<sup>2</sup>Według WSA w Krakowie wskazane ustalenia terminologiczne są także uzasadnione merytorycznie: „Otóż w urbanistyce i architekturze powszechne jest przyjmowanie odrębne rozumienie tych pojęć – obowiązująca linia zabudowy wyznacza dokładne miejsce lokalizacji inwestycji, wzdłuż tej linii, nieprzekraczalna linia zabudowy zaś wyznacza jedynie minimalne położenie obiektu względem wskazanej linii, której przekroczyć nie można, ale sam obiekt może być sytuowany w oddaleniu od tak wyznaczonej granicy” (Wyrok WSA 2012a).

i granicach działania organów planistycznych w formie MPZP i WZ, normy te zostaną ujęte w odrębnych jednostkach redakcyjnych i scharakteryzowane z osobna.

### *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*

Kluczową rolę w rekonstrukcji normy kompetencyjnej upoważniającej do uchwalenia MPZP odgrywa przepis art. 15 u.p.z.p. Określa on bowiem tzw. obligatoryjne i fakultatywne elementy treściowe planu. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewiduje nie uprawnienie, ale wręcz obowiązek uregulowania w MPZP linii zabudowy. Wskazany przepis ma następujące brzmienie: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Nie ma więc najmniejszych wątpliwości, że w MPZP organ planistyczny powinien ustalić linie zabudowy dla objętych planem działek budowlanych. Ustawodawca nie wskazał, o jakie rozumienie pojęcia „linia zabudowy” chodzi, a w szczególności czy są to linie „obowiązujące”, czy „nieprzekraczalne”. Stąd też organ planistyczny powinien uczynić to w MPZP nadając temu pojęciu definicję wiążącą w procesie wykładni i stosowania.

Organy odpowiadające za sporządzanie i uchwalanie MPZP działają w warunkach władztwa publicznoprawnego oraz samodzielności planistycznej, co przy aktualnej konstrukcji upoważnienia ustawowego, a w szczególności jego „przedmiotowego” elementu wyrażonego m.in. w normie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., umożliwia im definiowanie pojęć tj.: „linia zabudowy”, „obowiązująca linia zabudowy”, „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Taka definicja legalna będzie wiążąca, ale tylko i wyłącznie w procesie dokonywania wykładni i stosowania danego MPZP. Taka prawna możliwość istnieje i jest przez gminy często wykorzystywana. Utwierdza w przekonaniu stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uważa, że przy pomocy linii zabudowy „w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu” (Wy-

rok NSA 2012). Tym samym sposób zdefiniowania przedmiotowego pojęcia i jego użycia w treści i rysunku MPZP jest wypadkową założeń metodologicznych polityki przestrzennej gminy i wyrazem kunsztu sporządzających projekt.

W kwestii obligatoryjności ustalenia linii zabudowy w MPZP wypowiedział się m.in. NSA uznając, że omawiany obowiązek ma charakter względny, co oznacza, że istnieją od niego pewne odstępstwa. Pogląd ten może się wydawać kontrowersyjny, choćby ze względu na reguły wykładni językowej i logicznej, ale także funkcjonalnej, które sugerują każdorazową konieczność ustalania linii zabudowy, chyba że normy odrębne rangi ustawowej stanowią inaczej. NSA uznał jednak, że: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien ustalać linie zabudowy jedynie w miejscach, które tego wymagają. Natomiast na terenach, gdzie obiekty sytuowane są w sposób przypadkowy i nie występują przesłanki natury kompozycyjnej, z reguły nie określa się linii zabudowy, a zatem przewidziany tym uregulowaniem obowiązek wyznaczenia linii zabudowy ma charakter względnie obowiązującego” (Wyrok NSA 2007). Nie można się jednak zgodzić z taką wykładnią art. 15 ust. 2 u.p.z.p., gdyż jest ona, jak już podnoszono, *contra legem*. Ustawodawca wyraźnie określił obligatoryjny charakter przedmiotowych ustaleń i nie uzależnił kwestii regulacji linii zabudowy od istnienia jakichkolwiek przesłanek, w tym jak chce sąd od „przesłanek natury kompozycyjnej”. MPZP ma tworzyć kompozycję, nawet jeżeli istniejący stan faktyczny jej nie sprzyja. NSA wyszedł w tym przypadku poza ustawową rolę i zaczął kreować obowiązujący stan prawny, niestety ze szkodą dla zasady ładu przestrzennego – centralnej kategorii pojęciowej (wartości, idei, zasady) prawa zagospodarowania przestrzeni. Odstępstwo od ustalenia w MPZP mogą być spowodowane tylko i wyłącznie istnieniem normy ustawowej stanowiącej tak wprost (*lex specialis*) lub brakiem działek budowlanych, w których występuje problem ustalenia linii zabudowy (gdyż np. wszystkie działki objęte planem są zabudowane i tworzą zwartą zabudowę miejską).

### **Decyzja o warunkach zabudowy**

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: (...) 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”. Wykładnia przy-

wołanego przepisu wskazuje jednoznacznie, że organ wydający WZ, a więc wójt (burmistrz, prezydent miasta), ma obowiązek ustalenia m.in. linii zabudowy na działce wnioskodawcy.

Należy dodać, że większą swobodę w definiowaniu linii zabudowy mają organy działające w formie MPZP. W końcu w razie braku stosownej definicji ustawowej czy też zawartej w rozporządzeniu, organ może wprowadzić własną do MPZP – może zdefiniować zarówno „obowiązującą”, jak i „nieprzekraczalną linię zabudowy”, a następnie za ich pomocą kreować rozwiązania przestrzenne. Inaczej przedstawia się sytuacja organu wydającego WZ. W tym bowiem przypadku organ nie definiuje wskazanego pojęcia, a stosuje się do przepisów 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, które to w §4 ust. 1 „narzuca” sposób jego rozumienia. Zgodnie z jego brzmieniem: „Obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich”.

Jak zauważył WSA w Krakowie: „Użycie określenia „nieprzekraczalna linia zabudowy” jest niezgodne z treścią §4 rozporządzenia. Linia nowej zabudowy, o której mowa w §4 jest linią obowiązującą, bez możliwości dokonania odstępstwa. Zasadą jest bowiem wyznaczenie linii nowej zabudowy jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich, tj. leżących w najbliższym sąsiedztwie zamierzonej inwestycji. Wykładnia językowa sformułowania „przedłużeniem” prowadzi bowiem wprost do wniosku, że chodzi o kontynuację istniejącej linii zabudowy na działkach sąsiednich. Logicznym jest, że kontynuowanie czegoś to robienie tego dalej – bez przerwy” (Wyrok WSA 2011a, podobnie: Wyrok WSA 2012a).

Co trzeba podkreślić, nie wszystkie składy orzekające są jednakowego zdania. Dla przykładu w ocenie WSA w Krakowie: „Ustawodawca nakazuje wyznaczyć zatem w warunkach zabudowy linię zabudowy. Posłużenie się w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy pojęciem „obowiązująca linia zabudowy” oznacza tylko, że ma być to linia oficjalnie wyznaczona, wskazana przez organ administracyjny” (Wyrok WSA 2012a, podobnie: Wyrok NSA 2008, Wyrok WSA 2009). Trudno się jednak, choćby ze względu na przywołane już argumenty, z takim stanowiskiem zgodzić. Przede wszystkim sąd dokonuje literalnej wykładni samej konstrukcji leksykalnej wyrażonej w zbitce słów „obowiązująca linia zabudowy”, prawidłowo ustalając jej znaczenie na gruncie języka polskiego. Nie jest to jednak jedyne dopuszczalne w języku powszechnym znaczenie tej konstrukcji. A co najważniejsze, sąd zdecydowanie pomija pozostałą treść przepisu, która jednoznacznie wska-

zuje na intencję „sztywnego” ustalania linii zabudowy, czego wyrazem jest sformułowanie „wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy”.

### **Prawne determinanty ustalania linii zabudowy**

Zakres konstrukcji władztwa planistycznego, a co za tym idzie i granice ingerencji organów planistycznych w prawa do nieruchomości, kształtują dwa rodzaje obowiązujących norm prawnych:

- normy kompetencyjne – które w sposób „pozytywny” normują przedmiotową materię określając to, co gmina musi lub może uregulować w MPZP lub WZ;
- inne normy prawne – które w sposób „negatywny” normują przedmiotową materię ograniczając władztwo planistyczne gminy o możliwość posługiwania się konkretnymi rozwiązaniami planistycznymi; będą one określane w niniejszym artykule mianem „prawnych determinantów”.

Pełna rekonstrukcja determinantów prawnych ustalania linii zabudowy znacząco wykracza poza założenia i ramy opracowania, stąd zostaną wyłącznie zasygnalizowane te determinanty, które w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchodzą za podstawowe. Są to zwłaszcza normy odległościowe wynikające z:

- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zwanej dalej: „u.d.p.” (Ustawa 1985);
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

### **Odstępstwa od zasad ogólnych**

Jednocześnie z obowiązujących norm prawnych wynikają liczne odstępstwa od dotychczas ukazanych regulacji. Należy ich szukać m.in. w następujących regulacjach:

- §4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – który stanowi, że: „Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w §3 ust. 1”;
- §12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – który zezwala na przekroczenie minimalnej odległości od granicy

działki sąsiedniej tylko wymienionym częściom budynku, tj.: balkony, galerie, tarasy, schody zewnętrzne, pochylnie i rampy, określając jednocześnie maksymalny wysięg tych elementów.

Wskazane odstępstwa dotyczą przede wszystkim następujących obiektów budowlanych czy też ich części:

- linia zabudowy dotyczy wyłącznie ścian frontalnych obiektów budowlanych sytuowanych od strony drogi publicznej; nie obejmuje ona natomiast innych ścian, ani innych obiektów budowlanych lokalizowanych na tej działce<sup>3</sup>;
- linia zabudowy, jeżeli tak zastrzeże organ planistyczny, nie dotyczy podziemnych części budynków znajdujących się całkowicie poniżej poziomu terenu (Wyrok WSA 2016);
- linia zabudowy, jeżeli tak zastrzeże organ planistyczny, nie dotyczy obiektów towarzyszących (tj. budynki gospodarcze, garaże, altany, wiaty), o ile nie uchybiają one przepisom techniczno-budowlanym, w tym normom odległościowym (Wyrok WSA 2016);
- linia zabudowy nie dotyczy tzw. elementów drugorzędnych wchodzących w skład konstrukcji budynku<sup>4</sup>; w szczególności chodzi o elementy budynku określone w §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynek i ich usytuowanie.

Zdarzają się przypadki ustalania przez organy planistyczne kilku linii zabudowy na jednej działce. Uzasadnieniem takich rozwiązań jest próba wskazania dopuszczalnego usytuowania obiektów budowlanych na zapleczu zabudowy „głównej” znajdującej się od strony drogi publicznej. Jednak jak stwierdził NSA: „(...) nie ma żadnych podstaw do tego aby ustalać kolejne linie zabudowy (drugą lub nawet trzecią) jeżeli zajdzie potrzeba rozbudowy terenów na zapleczu już istniejącej od strony drogi zabudowy” (Wyrok NSA 2011, podobnie: Wyrok NSA 2008). Dla sądu: „oczywiste jest, iż zabudowa „na zapleczu” lub „na tyłach” istniejącej zabudowy jest możliwa bez potrzeby ustalania kolejnej linii zabudowy. W istocie jedynym wówczas wyznacznikiem powinno być to, czy ta nowa zabudowa jest możliwa do skorelowania z zabudową (...)” istniejącą (Wyrok NSA 2011).

<sup>3</sup>Jak stwierdził WSA: „Zabudowa zaś „na zapleczu” lub „na tyłach” istniejącej już zabudowy jest możliwa bez potrzeby ustalania kolejnych „linii zabudowy”” (Wyrok WSA 2016).

<sup>4</sup>Jak uznał WSA w Poznaniu: „(...) w skład konstrukcji budynku wchodzi także elementy o charakterze drugorzędnym, co do których w pewnych okolicznościach ustawodawca przewidział odrębne rozwiązania prawne” (Wyrok WSA 2013).

W praktyce pojawia się także problem legalności przekraczania linii zabudowy przez tzw. elementy drugorzędne obiektów budowlanych, które są sytuowane na ścianie frontowej i nie mają samodzielnego bytu technicznego w ramach konstrukcji budowlanej (tj. okap, gzyms, balkon). W istocie problem ten dotyczy wyłącznie nieprzekraczalnej linii zabudowy, która daje projektantowi możliwość stosunkowo elastycznego sytuowania obiektu na działce, a nie obowiązującej linii zabudowy, która określa lokalizację ściany frontowej „na sztywno”. Zdaniem WSA w Olsztynie: „Bezspornie nieprzekraczalną linią zabudowy oznacza, że budynki nie mogą być poza tą linią zlokalizowane. Zasadny jest jednak pogląd, że określona przez właściwy organ linia zabudowy nie zawsze dotyczy wszystkich elementów drugorzędnych budynku, takich jak np. okap, gzyms, balkon, chyba że w decyzji o warunkach zabudowy organ dla tych elementów określił inne wymagania, korzystając z uprawnienia wynikającego z §4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (Wyrok WSA 2013b). Zgodnie ze wskazaną regulacją: „Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w §3 ust. 1”. Jak dalej NSA wskazuje: „linia zabudowy reguluje usytuowanie ściany zewnętrznej (lica) budynku w określony wiążący sposób, a nie każdej jego części dodatkowej (drugorzędnej), jak balkony, galerie, tarasy, schody zewnętrzne, pochylnie i rampy, które stosownie do §12 ust. 5 rozporządzenia mogą przekraczać minimalną odległość od granicy działki (...)” (Wyrok WSA 2013b, podobnie: Wyrok WSA 2013a).

### Podsumowanie

Linie zabudowy w urbanistyce i architekturze pełnią istotne funkcje, stąd też z pozycji obowiązującego prawa istnieje obowiązek ich normowania czy to w MPZP, czy w WZ. Pośród tych funkcji wymienia się m.in. ochronną, porządkującą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że: „Ustalona przez właściwy organ obowiązująca linia zabudowy z jednej strony ma na celu zachować odległość nowej zabudowy od drogi publicznej, aby zapewnić bezpieczeństwo ruchu drogowego, zaś z drugiej strony ma gwarantować zapewnienie walorów wynikających z ładu przestrzennego” (Wyrok WSA 2013a).

O doniosłości praktycznej rozważanego zagadnienia świadczą skutki prawne, jakie wywołują wadliwe działania organów planistycznych – bądź nieznaające podstawy w obowiązującym prawie, bądź też przekraczające granice norm kompetencyjnych. W świetle orzecznictwa sądów administra-

cyjnych brak ustalenia linii zabudowy lub jej wadliwe ustalenie w MPZP lub WZ stanowi naruszenie prawa skutkujące koniecznością wyeliminowania danego aktu z obrotu prawnego (Wyrok WSA 2012b, Wyrok WSA 2012c, Wyrok WSA 2012a). Ponadto brak lub wadliwość przedmiotowych ustaleń rzutuje na inne akty lub czynności organów administracji, np. organów administracji architektoniczno-budowlanej. Do ważnej konkluzji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który stwierdził, że: „organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może wydając pozwolenia na budowę „sanować” takiego naruszenia prawa przez organ planistyczny wydający wadliwą decyzję o warunkach zabudowy” (Wyrok WSA 2012b). Próba takiej „sanacji” jest także wadliwa.

## Literatura

- ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (2016), Dz. U. z 2016 r. poz. 1032.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (2016), Dz. U. z 2003 r. poz. 164, nr 1587.
- 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 (2003b), Dz. U. z 2003 r. poz. 164, nr 1588.
- USTAWA z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (1985), Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2017), Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.
- WYROK NSA z dnia 12 września 2007 r., (2007), II OSK 350/17, LEX nr 2404523.
- WYROK NSA z dnia 8 lipca 2008 r., (2008), II OSK 789/07, LEX nr 447867.
- WYROK NSA z dnia 16 marca 2011 r., (2011), II OSK 496/10, LEX nr 863095
- WYROK NSA z dnia 6 września 2012 r., (2012), II OSK 1343/12, LEX nr 1251795.
- WYROK NSA z dnia 12 września 2017 r., (2017), II OSK 350/17, LEX nr 2404523.

WYROK WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2009 r., (2009), II SA/Bk 615/09, LEX nr 582931.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2010 r., (2010a), II SA/Łd 202/10, LEX nr 674639.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2010 r., (2010b), II SA/Łd 787/09, LEX nr 605685.

WYROK WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., (2011a), II SA/Kr 1454/10, LEX nr 993236

WYROK WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r., (2011b), IV SA/Wa 1393/11, LEX nr 1698121.

WYROK WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., (2012a), II SA/Kr 1344/11, LEX nr 1215820

WYROK WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2012 r., (2012b), II SA/Ol 917/11, LEX nr 1109818;

WYROK WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., (2012c), II SA/Łd 31/12, LEX nr 1139080.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 8 maja 2012 r., (2012d), II SA/Łd 235/12, LEX nr 1166244

WYROK WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2013 r., (2013a), II SA/Po 894/12, LEX nr 1303573

WYROK WSA w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2013 r., (2013b), II SA/Ol 375/13, LEX nr 1340367.

WYROK WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r. (2014), LEX nr 1495415.

WYROK WSA w Szczecinie z dnia 7 kwietnia 2016 r., (2016), II SA/Sz 1472/15, LEX nr 2024267).

Jakub H. Szlachetko

**ON LEGAL PROBLEMS IN ESTABLISHING BUILDING LINES  
IN SPATIAL POLICY. ANALYSIS OF THE VERDICTS OF  
ADMINISTRATIVE COURTS**

**Keywords:** spatial planning, local area plan, individual building regulations, building line.

Building lines, which define the legally allowable distance between the front wall of buildings and streets, are an essential element of spatial policy. One should risk the thesis that the correct defining of building lines in local area plans or in individual building regulations is a condition for an effective spatial policy. Unfortunately, the analysis of actual acts of spatial policy reveals that planning authorities waive the establishment of the building line, or define it incorrectly, which has negative consequences for urban planning and architecture. In this article, the main legal problems regarding the establishment of the building line are discussed using statutory regulations and, primarily, verdicts of administrative courts.

Jakub H. Szlachetko

**O PRAWNYCH PROBLEMACH USTALANIA LINII ZABUDOWY  
W POLITYCE PRZESTRZENNEJ. ANALIZA ORZECZNICTWA  
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy, linia zabudowy, obowiązująca linia zabudowy, nieprzekraczalna linia zabudowy.

Niezwykle istotnym elementem polityki przestrzennej są linie zabudowy, które wyznaczają prawnie dopuszczalne usytuowanie frontowych ścian obiektów budowlanych względem drogi. Należałoby zaryzykować tezę, że prawidłowe ustalenie linii zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy jest warunkiem skutecznej polityki przestrzennej. Niestety, analiza aktów polityki przestrzennej dowodzi, że organy planistyczne odstępują od dokonywania ustaleń linii zabudowy, bądź ustalają je błędnie, wywołując tym samym negatywne skutki dla lokalnej urbanistyki i architektury. W niniejszym artykule przedstawiono węzłowe problemy prawne towarzyszące ustalaniu linii zabudowy, wykorzystując do tego tak ustawową regulację, jak i - przede wszystkim - orzecznictwo sądów administracyjnych.