

# Zmagania z linią zabudowy

arch. Bożena Nieroda, arch. Wojciech Gwizdak

Pojęcie „linia zabudowy” jest powszechnie stosowane w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Niestety, pomimo jego szerokiego, wręcz seryjnego zastosowania, prawodawca nie wprowadził definicji tego pojęcia w przepisach prawa. Problem komplikuje dodatkowo potrzeba rozróżnienia z przyczyn merytorycznych – obowiązkowej linii zabudowy od nieprzekraczalnej.

Źródłem problemów z linią zabudowy jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz towarzyszące jej rozporządzenia wykonawcze. Przepisy z jednej strony nakładają na organy administracji publicznej obowiązek posługiwania się pojęciem „linia zabudowy”, a równocześnie nie precyzują w sposób jednoznaczny co to sformułowanie ma w rzeczywistości oznaczać.

Wyżej przywołane akty prawa zawierają wiele przepisów, których komplet cytujemy w ramce obok. Na bazie tych regulacji pojawiają się rozbieżne interpretacje, powodujące „dyskusje” pomiędzy projektantami, urzędami i sądami. Najwięcej emocji wywołują ustalenia zawarte w decyzjach administracyjnych (plany miejscowe najczęściej wprowadzają własne definicje linii zabudowy, radząc sobie w ten sposób z tym tematem).

## Rozbieżności interpretacyjne

**Niektóre urzędy oraz sądy orzekają, że prawodawca dopuścił wyznaczanie w decyzjach administracyjnych tylko obowiązującej linii dla nowej zabudowy i negują możliwość wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy.**

### ■ Przykład:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok II SA/KR 1454/10 z 28.02.2011 r.) orzekł, iż: „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.”

Pojawiający się w orzeczeniach sądowych zakaz użycia określenia „nieprzekraczalna linia zabudowy” zaowocował w jednym z urzędów pomysłem wyznaczania „obowiązującej

## Linia zabudowy w ustawie i rozporządzeniach

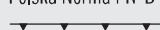
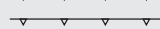
- Art. 15. ust. 2. pkt 6. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) linie zabudowy (...)”.
- Art. 54. pkt 2 lit. a ustawy jw. stanowi: „Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
  - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (...)”.

Według art. 64 ust. 1. – przepisy art. 54 stosuje się także do decyzji o warunkach zabudowy.

Według § 2 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy: „(...) ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisuje się poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, a w szczególności określenie linii zabudowy (...)”.

- Art. 61. ust. 1. pkt 1 ustawy jw. stanowi: „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:
  - 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 (...) linii zabudowy (...)”.
- § 4. 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 stanowi:
  - „1. Obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich.
  2. W przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami.
  3. Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskoki, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego.
  4. Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1.”
- Według § 3 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy: „Podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych, a także elementów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczone do stosowania w części graficznej decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się zgodnie z Polską Normą PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.”.

- Polska Norma PN-B-01027 zawiera niżej pokazane oznaczenia graficzne:

 „obligująca linia zabudowy”  
 „maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy”

» linii zabudowy, rozumianej jako nieprzekraczalna linia zabudowy w rozumieniu Polskiej Normy PN-B-01027”.

**Inne urzędy i sądy uznają, że wyznaczenie w decyzjach administracyjnych zarówno obowiązującej linii jak i linii nieprzekraczalnej jest działaniem prawidłowym.**

■ Przykład:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie (decyzja SKO.ZP/415/96/2011 z 7 marca 2011 r.) stwierdziło, iż „w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się wyznaczenie tzw. nieprzekraczalnej linii zabudowy dla nowej zabudowy”.

Oprócz sporu na temat możliwości stosowania w decyzjach pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy” – prowadzona jest polemika dotycząca konsekwencji przestrzennych wyznaczenia linii obowiązującej oraz nieprzekraczalnej.

**Niektóre osoby uważają, że linia zabudowy (zarówno obowiązująca jak i nieprzekraczalna) to linia odnosząca się do lokalizacji ściany budynku. Funkcjonuje też pogląd, iż nieprzekraczalna linia zabudowy to linia, której nie może przekroczyć żadna część budynku** i w sytuacji pojawienia się przy elewacji frontowej okapów czy balkonów, ściana frontowa budynku winna być odsunięta od linii zabudowy w głąb działki, tak aby nieprzekraczalnej linii zabudowy nie przekraczał wysunięty przed ścianę budynku przykładowo balkon.

Na tle powyższej dyskusji pojawia się także pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (II S.A./Łd 59/11 z dnia 03.03.2011), iż „Wyznaczenie obowiązującej linii zabudowy nie oznacza natomiast konieczności zlokalizowania planowanej inwestycji wzdłuż tej linii. Jest to zaledwie granica obszaru, ale niekoniecznie linia, do której budynki mogą przylegać. Budynki mogą pozostawać w różnicowanej relacji przestrzennej (odległości) do linii zabudowy.”

**Tak rozbieżne interpretacje przynoszą szereg problemów natury urzędowej oraz projektowej i w konsekwencji finansowej.**

**Urzednicy** opracowujący decyzje nie są pewni, czy sposób wyznaczenia w decyzji linii zabudowy zostanie zaaprobowany przez organ wyższej instancji.

**Projektanci** uznający, iż nieprzekraczalna linia zabudowy dotyczy położenia ściany budynku, wysuwają przed taką linię przykładowo balkony. Jednakże sporządzone z takim założeniem projekty budowlane spotykają się z odrzuceniem przez niektóre urzędy jako nie zachowujące zgodności z wydaną decyzją. Projektanci są zmuszeni usuwać balkony z elewacji.

### Działania Izby

**Mając na uwadze negatywne konsekwencje pojawiania się tak rozbieżnych interpretacji, Rada MpOIA (w ramach prowadzonego przez siebie programu: Urzędnik-Inwestor-Projektant-Obywatel) rozpoczęła starania o uspojnienie interpretacji dotyczących linii zabudowy, stosowanych przez urzędy województwa małopolskiego.**

Działania rozpoczęto od badań sondażowych, poprzez wysłanie w listopadzie 2009 r. pism do wszystkich starostw w województwie małopolskim z pytaniem o stosowane przez urzędników interpretacje dotyczące obowiązującej oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy (urzednicy starostw sprawdzając zgodność projektu budowlanego z ustaleniami decyzji wzięt, muszą interpretować niezdefiniowane w przepisach prawa pojęcie „linia zabudowy”).

Uzyskane od starostw informacje (w latach 2009/2010) potwierdziły istnienie rozbieżności w traktowaniu pojęć „obowiązująca linia zabudowy” i „nieprzekraczalna linia zabudowy”.

Mając na celu spowodowanie ujednolicenia interpretacji – 1 marca 2010 r. MpOIA zwróciła się do Wojewody Małopolskiego z prośbą o pomoc i współpracę polegającą na upublicznieniu stanowiska Urzędu Wojewódzkiego zawierającego interpretację pojęć „obowiązująca linia zabudowy” i „nieprzekraczalna linia zabudowy” (upublicznianie stanowiska UW pozwoliłoby zapoznać się projektantom z obowiązującą linią orzecznictwa, oraz pozwoliłoby w krótkim czasie na ujednolicenie działania

urzędów położonych na terenie województwa małopolskiego).

W odpowiedzi – Urząd Wojewódzki pismem z 27 maja 2010 r. poinformował MpOIA, iż „Zawarty w piśmie wniosek o upublicznianie stanowisk urzędu polegające na podaniu do publicznej wiadomości opracowanych we właściwym zakresie definicji niezdefiniowanych pojęć, nie znajduje oparcia w przepisach prawa, bowiem organy administracji nie są uprawnione do opracowywania i tworzenia definicji, które miałyby walor obowiązującego przepisu.”

**Wobec fiaska działań podjętych na poziomie województwa małopolskiego, celem uzyskania interpretacji pochodzącej z najwyższych kręgów władzy, Zespół ds. Legislacji MpOIA przygotował własną opinię i z pismem przewodnim przesłał ją do Ministerstwa Infrastruktury (pismo z 6 sierpnia 2010 r.). Opinia zawierała następującą argumentację:**

■ § 3. pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy stanowi, iż podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych, a także elementów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczone do stosowania w części graficznej decyzji, o których mowa w ust. 1 (decyzji o warunkach zabudowy), stosuje się zgodnie z Polską Normą PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.

■ Polska Norma PN-B-01027 zawiera Tablicę 2 z oznaczeniami graficznymi granic i linii regulacyjnych. Tablica ta zawiera oznaczenia graficzne „obowiązującej linii zabudowy” oraz „nieprzekraczalnej linii zabudowy”. Tablica Nr 2 wskazuje, iż położenie linii zabudowy odnosi się do linii obrysu budynku, a linia obrysu budynku według Tablicy Nr 1 to linia przekroju poziomego budynku ukazująca zewnętrzną krawędź obrysu ścian budynku.

■ **Przyjęcie takiej interpretacji powoduje, iż linia zabudowy reguluje położenie ścian**

**budynku** (w tym także różnego rodzaju wydzielonych ścianami wykuszy) nie reguluje natomiast położenia takich części budynku jak: okapy, gzymsy, balkony.

W sytuacji, w której położenie okapów, gzymsów czy balkonów z racji np. zachowania ładu przestrzennego winno być reglamentowane – decyzja o warunkach zabudowy winna wprowadzać **dotatkowe ustalenia**. Decyzja ta, na wniosek Inwestora, ustalać może także parametry wykuszy.

Już 31 sierpnia 2010 r. Ministerstwo Infrastruktury skierowało do MpOIA odpowiedź (pismo Departamentu Gospodarki Przestrzennej BP-Ilp-025-61/10 L.dz.: KO/10/12507).

**Stanowisko Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury okazało się przełomowe, zawierało bowiem konkretną, racjonalną wykładnię przepisów.** W piśmie tym możemy przeczytać, iż:

- „Departament przychylił się do interpretacji pojęć „obowiązującej linii zabudowy” i „nieprzekraczalnej linii zabudowy” przedstawionych w piśmie Izby”
- „W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych należałoby zarówno w planach miejscowych jak i decyzjach o warunkach zabudowy wprowadzić definicje linii zabudowy, określając równocześnie maksymalne odległości na jakie „wystawać” mogą elementy drugorzędne takie jak schody, balkony, markizy, czy okapy. Ponadto w razie potrzeby należałoby określić w jakim zakresie można „cofnąć” fragment budynku w przypadku wyznaczania obowiązującej linii zabudowy”. Jednakże w przypadku gdy tak szczegółowa definicja nie została podana w analizowanym dokumencie za część budynku, który należy usytuować na granicy linii zabudowy uznać należałoby tę część, która wliczana jest do powierzchni zabudowy według normy PN-ISO 9836. Norma ta określa właściwości użytkowe w budownictwie w tym wskaźniki powierzchniowe i kubaturowe. Na jej podstawie można stwierdzić, że linia zabudowy reguluje położenie zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchni terenu”.

- „Wydaje się, że ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził dwa pojęcia linii zabudowy, w związku z tym istotne jest wykazanie różnicy pomiędzy nimi. Ponieważ linia zabudowy najczęściej określa odległość zabudowy od dróg, lub usytuowania nowej zabudowy w odniesieniu do zabudowy już istniejącej, przyjęć należy, że wyznaczenie jej ma na celu uwzględnienie istniejących uwarunkowań dla zagospodarowania terenu lub zachowanie ładu przestrzennego”.
- „W związku z tym należałoby przyjęć, że nieprzekraczalna linia zabudowy, ma na celu ochronę przestrzeni publicznie dostępnej, znajdującej się przed ścianą frontową budynku, w szczególności w przypadku gęstej zabudowy miejskiej. Ochrona tej przestrzeni w szczególności powinna dotyczyć odległości od powierzchni ziemi do 4-5 m nad nią, gdyż na tym poziomie odbywa się ruch pieszy i kołowy i z punktu widzenia estetycznego i funkcjonalnego konstrukcja tego fragmentu budynku ma największe znaczenie. W celu ochrony tej przestrzeni należałoby uznać, że w przypadku gdy projekt budowlany zakłada, że znaczna część budynku jest „nadwieszona” poza granicę nieprzekraczalnej linii zabudowy, to właśnie ten „wystający” fragment budynku powinien znaleźć się na granicy tej linii”.
- „Natomiast pojęcie obowiązującej linii zabudowy powinno być stosowane w celu ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W związku z tym istotnym jest, aby na tej linii znajdowała się ściana frontowa budynku. Natomiast takie elementy jak tarasy, czy ganki mogłyby być wysunięte poza obowiązującą linię zabudowy. Zastosowanie odwrotnej wykładni skutkowałoby zachwianiem ładu przestrzennego, szczególnie w przypadku gdy projekt budow-

lany zakłada niejednorodność elewacji frontowej. W skrajnych przypadkach mogłoby to prowadzić do powstania „uskoków” w zabudowie”.

**Powyższe pismo zawiera na końcu informację, iż przedstawiony w nim pogląd jest jedynie opinią własną Departamentu i nie może być traktowany jako wiążąca interpretacja przepisów prawa.**

### Co dalej z linią zabudowy

Ponieważ w obowiązującym w naszym kraju systemie prawnym wyżej przytoczone opinie czy też stanowiska nie mają charakteru wiążącej interpretacji przepisów, to problem ze stosowaniem pojęć: „obowiązująca linia zabudowy” i „nieprzekraczalna linia zabudowy” nie został do końca rozwiązany.

**Najsukuteczniejszą metodą rozwiązania problemu byłoby podjęcie inicjatywy legislacyjnej skutkującej wprowadzeniem drobnej korekty przepisów prawa.**

Przede wszystkim zmieniony winien być § 4. 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, który to paragraf operując pojęciem „obowiązująca linia zabudowy” nie zauważa tak potrzebnego z merytorycznego punktu widzenia pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy”.

W tekście wykorzystano m.in.:

- 1\_fragmentsy wyroków publikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych,
- 2\_pisma publikowane na stronie internetowej MpOIA w zakładce „Legislacja”.
- 3\_opinię Zespołu ds. Legislacji MpOIA (autor arch. Bożena Nieroda przy współpracy arch. Anny Serafini).

**Bożena Nieroda**  
architekt, członek IARP



> napisz do autorki:  
[bozenanieroda@izbaarchitektow.pl](mailto:bozenanieroda@izbaarchitektow.pl)

**Wojciech Gwizdak**  
architekt, członek IARP



> napisz do autora:  
[wojciech.gwizdak@2gstudio.eu](mailto:wojciech.gwizdak@2gstudio.eu)