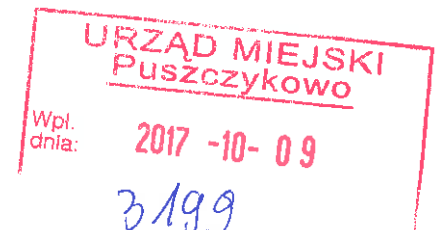


Poznań, 9 sierpnia 2017 roku

Nr SKO.GP.4000.1187.2016



DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu w składzie:

Przewodniczący: Alina Kaczmarek
Członkowie: Aneta Molenda – Pośrednik (spr.)
Józef Gołaszewski

po rozpatrzeniu w dniu 9 sierpnia 2017 roku na posiedzeniu niejawnym sprawy z odwołania Firmy Puszczykowo Real Esteta Investment sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie od decyzji Burmistrza Miasta Puszczykowa z dnia 22 września 2016 roku (GP.6730.25.2016.AS) w sprawie odmowy ustalenia warunków zabudowy

działając na podstawie przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. 2015r. poz. 1659) w zw. z art. 127 § 2, 17 pkt 1 oraz art. 138 § 2 w zw. z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1990 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1257 ze zm.) oraz przepisu art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1079 ze zm.)

o r z e k a:

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Józef Gołaszewski

Alina Kaczmarek

Aneta Molenda – Pośrednik

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 22 września 2016 roku (GP.6730.25.2016.AS) Burmistrz Miasta Puszczykowa, po rozpatrzeniu wniosku firmy Puszczykowo Real Esteta Investment sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie przy ul. Kraszewskiego 11 odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażem podziemnym z dopuszczeniem funkcji handlowo – usługowej parterze na terenie działki nr ewid. 878/4, arkusz mapy 8, obręb Niwka, położonej w Puszczykowie przy ul. Kopernika.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji wskazał, że inwestycja nie spełnia warunków art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie kontynuacji linii zabudowy i szerokości elewacji frontowej.

Odwołanie od powyższej decyzji, złożyła firma Puszczykowo Real Esteta Investment sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie, reprezentowana przez adw. Jacka Masiotę, Masiota i Wspólnicy Spółka partnerska, ul. Nowowiejskiego 53/3, 61-734 Poznań, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy w zakresie ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji. W odwołaniu podniesiono zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niczym nieuzasadnione przyjęcie, że linia zabudowy planowanej inwestycji nie odpowiada ukształtowanej linii zabudowy istniejących obiektów i tym samym nie nawiązuje do charakteru zabudowy obszaru analizowanego oraz przyjęcie, że szerokość elewacji frontowej inwestycji znacznie przewyższa zakres wyników analizy urbanistycznej i tym samym inwestycja zaburzy ład przestrzenny okolicy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu po rozpatrzeniu sprawy stwierdza, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2017r., poz 1257) organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Z powyższego unormowania wynika, iż przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, organ odwoławczy może jedynie udzielić wskazówek co do zakresu postępowania dowodowego w pierwszej instancji. W tego rodzaju decyzji organ odwoławczy nie może jednak przesądzać o istocie sprawy ani ingerować w sposób załatwienia konkretnej sprawy (por. wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., I SA 2127/98, niepubl., wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2001 r., II SA 734/00, niepubl.). Należy także podkreślić, że w postępowaniu administracyjnym organ drugiej instancji nie jest związany zarzutami odwołania i ponownie rozpatruje sprawę w granicach określonych zaskarżoną decyzją administracyjną.

Ustosunkowując się do wniosku Skarżącej o ustalenie wnioskowanych warunków zabudowy organ odwoławczy wskazuje, że w wyroku z dnia 8 listopada 2011 roku (sygn. akt II OSK 1564/10, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wykładnia systemowa i funkcjonalna norm art. 60 ust.1 i ust.4 oraz art. 61 ust.1 PZP dowodzi, że rozpatrując odwołanie od negatywnej decyzji o warunkach zabudowy, organ II instancji nie może, po raz pierwszy, orzec co do istoty sprawy i ustalić warunków zabudowy dla danej inwestycji. Powołanie bowiem biegłego urbanisty w celu sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy, uzyskanie uzgodnień lub decyzji wymaganych ustawą i przepisami szczególnymi, pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o ile nie w całości to przynajmniej w znacznej części przez organ I instancji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zakres postępowania odwoławczego w tej materii wykracza poza granice uzupełniającego postępowania dowodowego o którym mowa w art. 136 k.p.a. i działanie takie w oczywisty sposób naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania, gdyż od ewentualnej

decyzji wydanej przez organ drugiej instancji, po przeprowadzeniu takiego kompletnego postępowania, nie służyłoby już odwołanie w toku instancji (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2012 roku, II SA/Wr 805/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.10.2013r., VIII SA/Wa 481/13; CBOSA). Tym samym, także w sytuacji gdy organ odwoławczy nie stwierdziłby naruszenia przepisów prawa procesowego lecz tylko niewłaściwą interpretacją przepisów prawa materialnego i w związku z tym błędną ocenę materiału dowodowego, nie może - ze względu na zasadę dwuinstancyjności i z powodów wskazanych powyższej (tj. wymogu sporządzenia jej projektu przez osobę uprawnioną i dokonania niezbędnych uzgodnień) - rozpoznać sprawy merytorycznie. Stwierdzona przez organ odwoławczy wadliwa wykładnia prawa materialnego uprawnia bowiem do wniosku, że sprawę musi rozpoznać organ pierwszej instancji, gdyż jego prawidłowe zastosowanie pozwoliłoby na ustalenie warunków zabudowy (por. wyrok z dnia 20 stycznia 2012 r., II SA/Kr 1661/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2014 roku, II SA/Po 97/14; wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 664/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2016 roku, IV SA/Po 50/16, z dnia 2 sierpnia 2017r., IV SA/Po 230/17 CBOSA).

W myśl przepisu art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1079 ze zm.) – zwana dalej PZP - zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego lub w sytuacji gdy na danym terenie obowiązuje plan uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 roku, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonania innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z wyłączeniem inwestycji celu publicznego, wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Nie wymagają wydania decyzji o warunkach zabudowy inwestycji roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 2 PZP). Obowiązek ustalenia zmiany zagospodarowania terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy dotyczy także takiej zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu trwającej do roku (art. 59 ust. 2 PZP).

Zgodnie z normą art. 61 PZP 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 funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (z wyjątkiem inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym i linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej - art. 61 ust. 2 i 3 PZP, ponadto warunek ten nie ma zastosowania do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie – art. 61 ust. 4 PZP),

2) teren ma dostęp do drogi publicznej (warunku tego nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej – art. 61 ust. 3 PZP),

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem – art. 61 ust. 5 PZP),

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym,

5) oraz decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Powołany przepis określa zatem przesłanki uzależniające wydanie pozytywnej decyzji w przedmiocie warunków zabudowy inwestycji niebędącej inwestycją celu publicznego. Redakcja tego przepisu – w ocenie organu odwoławczego – nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek spełnienia tych przesłanek w odniesieniu do inwestycji polegającej na nowej zabudowie danego terenu, obejmuje konieczność ich kumulatywnego wypełnienia.

Jest bezsporne, że uznanie nieruchomości (działki) za sąsiednią nie może wynikać jedynie z ich fizycznej styczności. Zdaniem organu odwoławczego spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP następuje wówczas, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia znajdująca się w prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym jest zabudowana w taki sposób, by można ustalić wymagania dla nowej zabudowy stosując wprowadzone przez ustawodawcę zobiektywizowane zasady wyznaczenia obszaru analizowanego oraz standardy decydujące o spełnieniu wymogów zachowania ładu przestrzennego. Ugruntowane jest w orzecznictwie stanowisko, iż „działką sąsiednią” w myśl art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP jest każda działka znajdująca się w obrębie obszaru analizowanego, wyznaczonego na podstawie przepisu § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy (por. np. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r. II OSK 657/06; z dnia 15 października 2014r., II OSK 840/13, CBOSA). I chociaż w art.61 ust.1 pkt 1 ustawy mowa jest o działce sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej to analiza przepisów rozporządzenia jednoznacznie wskazuje, że dla wyznaczenia niektórych parametrów nowej zabudowy istotne jest obliczenie średniego wskaźnika dla całego obszaru analizowanego, czyli wszystkich działek znajdujących się w tym obszarze, a dla niektórych istotne są parametry obliczone dla działek najbliższych. Kwestia bliskiego sąsiedztwa ma znaczenie wyłącznie przy ustalaniu linii zabudowy (§ 4 ust. 1-3 rozporządzenia) i wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej (§ 7 ust. 1-3 rozporządzenia), bowiem przepisy te nakazują odnosić ustalenia organów do uwarunkowań działek sąsiednich. Przy czym i wówczas nie jest to kwestia bezwzględnie wiążąca, bowiem odpowiednio przepis § 4 ust. 4 i § 7 ust. 4 rozporządzenia pozwalają na inne wyznaczenie tych parametrów, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia.

W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, iż w pojęciu działki sąsiedniej mieszczą się więc nie tylko nieruchomości bezpośrednio graniczące z działką objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ale także te nieruchomości, które wprawdzie nie pozostają ze sobą w bezpośredniej styczności, ale znajdują się w obszarze tworzącym urbanistyczną całość (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007r., sygn. akt II OSK 997/06, publ. LEX nr 355295 oraz z dnia 8 sierpnia 2008r., sygn. akt II OSK 919/07, publ. LEX nr 488144 także prof. Z. Niewiadomski - Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz, wyd. 2 C.H. Beck, W-wa 2005, str. 493 – 499). Pod pojęciem "działki sąsiedniej" nie można zatem rozumieć wyłącznie działki graniczącej, czy też działek wybiórczo poddanych analizie planistycznej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości, terenów położonych w okolicy (por. wyroki NSA: z dnia 5 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 31/13 i z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 10/11, CBOSA). Ze znajdujących się w aktach sprawy analizy funkcji oraz cech zagospodarowania terenu wynika, że w obszarze analizowanym znajdują się zarówno budynki mieszkalne jednorodzinne, wielorodzinne jak i budynki usługowe.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP, przesłanką konieczną do ustalenia warunków jest, aby co najmniej jedna działka, spełniająca kryterium działki sąsiedniej, była zagospodarowana. Gdy punktem odniesienia dla ustalenia funkcji zabudowy jest jedna działka zagospodarowana lub większa ilość działek zagospodarowanych w jednorodny sposób, wówczas ustalenie funkcji i parametrów tego istniejącego zagospodarowania, rozumianego, jako sposób użytkowania obiektów, jest zrelatywizowane do takiej jednorodnej zabudowy. Jednak również wtedy przyjmuje się, że jednorodna funkcja i zabudowa panująca na działkach sąsiednich nie wyklucza wprowadzenia zagospodarowania, które nie jest powieleniem funkcji i zabudowy istniejącej. Konieczność kontynuacji zabudowy nie oznacza obowiązku zabudowy identycznej jak na działce sąsiadującej. Bezpośrednie sąsiedztwo nie jest przesądzającym argumentem na rzecz istniejącej funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu i nie wyznacza też w wyłączny sposób parametrów zabudowy (por. wyrok NSA z 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, wyrok NSA z 3 lutego 2012 r., II OSK 2196/10, CBOSA).

Organ odwoławczy wskazuje, że w kontekście zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można przyjąć, że jednemu z wielu sposobów zagospodarowania obszaru analizowanego można nadać priorytetowe znaczenie. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją i zagospodarowaniem obszaru analizowanego. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia konsekwencją jakich działań, czy zaniechań (braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), jest przekształcanie terenu dotąd niezabudowanego w ten sposób, że wprowadzane są na nim inne funkcje. Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu z art. 61 ust. 1 PZP są zatem wyłącznie faktyczne warunki panujące na konkretnym obszarze analizowanym. Pamiętać należy, iż w myśl art. 6 ust. 2 PZP 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, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich. Pierwszeństwo w zakresie sposobu zagospodarowania danego terenu ma tylko obowiązujący miejscowy plan nie zaś postulaty, projekty czy zamysły organu lub lokalnej społeczności co do warunków zagospodarowania tego obszaru.

Ze wskazań art. 2 pkt 14 PZP wynika, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Dostęp ten może być bezpośredni – jeżeli nieruchomości położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których ustanowiono służebność drogową lub stanowiące drogę wewnętrzną, którą zgodnie z art. 8 ustawy o drogach publicznych jest droga nie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych. Z akt sprawy wynika, że teren inwestycji posiada bezpośredni dostęp do dróg publicznych – ul. Szpitalnej i ul. Kraszewskiego.

Kolejnym warunkiem wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest to by istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem art. 61 ust. 5 PZP było wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Przy czym dla wydania decyzji nie jest konieczne istnienie uzbrojenia terenu ale wystarczy jego zagwarantowanie. Podnieść należy, iż w ocenie organu odwoławczego owo zagwarantowanie wymaga posiadania co najmniej zapewnienia, gwarancji że stosowna umowa w zakresie wykonania uzbrojenia w przyszłości zostanie zawarta. Zapewnieniem tym może być każdy dokument wydany przez uprawnioną jednostkę świadczącą dane usługi, w którym podmiot uzgadnia zamierzone uzbrojenie terenu i jednocześnie przedstawia rozwiązanie jakie w przyszłości zostanie na danym terenie zrealizowane. Podkreślenia przy tym wymaga, że określenie jakie uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia inwestycyjnego jest kwestią związaną z oceną - konkretnego projektu inwestycji (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2006, s.505). Wydanie decyzji o warunkach zabudowy następuje wyłącznie na wniosek zainteresowanego (art. 64 w zw. z art. 52 ust. 1 PZP). Organ jest związany wnioskiem co do zakresu i charakteru planowanej inwestycji i nie ma kompetencji do podejmowania czynności postępowania bez żądania uprawnionego podmiotu. Z akt sprawy wynika, że powyższy warunek został spełniony.

Teren inwestycji nie wymaga również zgody na zmianę przeznaczenia z gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 PZP. Z informacji z rejestru gruntów wynika, że działka nr 879/9 stanowi zurbanizowane tereny niezabudowane oznaczone symbolem „Bp”.

Spełnienie warunku zgodności decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy z przepisami odrębnymi uzależnione będzie niewątpliwie od rodzaju inwestycji i miejsca jej położenia. Oczywiście jest, że mówiąc o przepisach odrębnych należy rozumieć powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Określony w art. 61 ust. 1 pkt 5 PZP warunek zgodności decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi nie dotyczy jednakże przepisów określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki, lecz przepisów odrębnych, przez

pryzmat których jest dokonywana ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego, co zależy od położenia terenu będącego przedmiotem ustaleń (por. np. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1552/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 488/08).

Informacyjnie wskazać należy, że ustalenia studium, będącego aktem kierownictwa wewnętrznego, mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący jedynie przy sporządzaniu projektów planów miejscowych, a dla organów stanowiących gminy - przy ich uchwalaniu, nie wiążą, podobnie jak projekt planu, przy wydawaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Cechy nowej zabudowy zostały określone w wydanym na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Zgodnie z uregulowaniami § 3 ww. rozporządzenia w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie spełnienia warunków określonych art. 61 PZP. Wyniki tej analizy – zarówno część tekstowa jak i graficzna – stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Przy czym decyzja o warunkach zabudowy powinna zawierać dwa integralne załączniki: jeden w postaci analizy, na którą składają się część opisowa i część graficzna (o czym stanowi wprost § 9 ust. 2 rozporządzenia), a drugi w postaci mapy z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, co wynika z art. 54 pkt 3 w zw. z art. 64 ust. 1 PZP (por. też: wyrok NSA z dnia 19.01.2007 r., sygn. akt II OSK 200/06, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.11.2007 r., IV SA/Wa 1601/06, CBOSA). Natomiast art. 52 ust. 2 pkt 1 PZP (do którego odwołują się przepisy § 3 ust. 2 i § 9 ust. 3) mówi, iż określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wnioski dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1.000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2.000. Zaskarżona decyzja nie zawiera wymaganych prawem załączników. Załączone mapy nie tylko nie spełniają ww. wymogów art. 52 ust. 2 pkt 1 PZP ale także żaden załącznik nie został podpisany przez osobę upoważnioną. Nadto i zaskarżona decyzja musi być podpisana przez osobę rzeczywiście upoważnioną do jej podpisania stosownie do art. 107 § 1 k.p.a.

Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy w skali 1:500 lub 1:1000 w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów (§ 3 ust. 2 ww. rozporządzenia). Przy czym pod pojęciem frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (§ 2 pkt 5 ww. rozporządzenia). Ww. norma określa minimalne granice obszaru analizowanego, co oznacza, że organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może wyznaczyć większy obszar wokół terenu inwestycji, który będzie tworzył całość urbanistyczną. Przy czym w uzasadnieniu decyzji należy wskazać nie tylko granice obszaru analizowanego, ale także kryteria, jakimi kierowały się organy administracji wyznaczając te granice (por. wyrok NSA z dnia 17.01.2008 r., II OSK 1872/06, CBOSA).

Z akt sprawy wynika, że w treści tekstowej wniosku z dnia 5 lipca 2016 roku Inwestor jako główny wjazd wskazał teren od ul. Kraszewskiego. Natomiast w modyfikacji wniosku z dnia 5 sierpnia 2016 roku w części graficznej jako główny wskazano wjazd od ul. Szpitalnej. Zdaniem organu odwoławczego organ I instancji nie ustalił w sposób nie budzący wątpliwości frontu działki objętej zamiarem inwestycyjnym. W żaden sposób nie uzasadnił przyjętego stanowiska, iż frontem działki jest ta jej część która przylega do ul. Kraszewskiego jak i nie wezwał Inwestora do wyjaśnienia jak będzie się odbywać główna obsługa komunikacyjna terenu inwestycji. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż teren inwestycji winien mieć jeden front, w sytuacji gdy usytuowanie działki jest tego rodzaju, że przylega ona do dwóch lub większej liczby dróg, a organ ma wątpliwości, z której strony będzie wjazd główny lub wejście na działkę, na której ma być realizowana

planowana inwestycja, jest on obowiązany wezwać inwestora do złożenia stosownych wyjaśnień (por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 roku, sygn. akt II OSK 555/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4.10.2007r. sygn. akt IV SA/Wa 1381/07, LEX nr 394823, wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 563/08). W konsekwencji brak precyzyjnych ustaleń co do frontu działki, powoduje, że nie można ocenić prawidłowość wytyczenia granic obszaru analizowanego, w kontekście wymogów wynikających z § 3 ust. 2 rozporządzenia, co stanowi rażące naruszenie art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. i w konsekwencji art. 80 k.p.a. poprzez brak wszechstronnych ustaleń faktycznych, które powinny być podstawą prawidłowej oceny materiału dowodowego. Tym bardziej, że przyjęcie za front terenu inwestycji tej części, która przylega do ul. Szpitalnej spowodowałoby wyznaczenie większego obszaru analizowanego, co zmieniłoby wartości ustalonych wskaźników zagospodarowania obszaru analizowanego. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ I instancji ustali front terenu inwestycji i po prawidłowym wyznaczeniu obszaru analizowanego organ I instancji dokona analizy funkcji cech i zagospodarowania terenu.

Dodatkowo podnieść należy, że "terenem", o którym mowa w art. 61 ust. 1 PZP jest obszar, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, a więc obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja inwestycji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1031/12, CBOSA). W rozporządzeniu w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca, określając sposób wyznaczenia obszaru analizowanego (§ 3 tego rozporządzenia), posługuje się wprost pojęciem "działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy". W konsekwencji obszar analizowany wyznacza się wokół całej działki (działek), której (których) dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy. Nadto to do organu należy decyzja o zakresie i granicach obszaru analizowanego. Wprawdzie zasadniczo obszar ten powinien obejmować całe działki wyodrębnione geodezyjnie, jednakże odstępstwa w tym zakresie mogą się zdarzać, np. w przypadku działek o dużych rozmiarach (por. wyrok NSA z 08.08.2008 r., II OSK 919/07, CBOSA).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że wadliwe ustalenie obszaru analizowanego jest wystarczającą przeszkodą uniemożliwiającą właściwe określenie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.09.2007r., II SA/Po 334/07, Lex nr 376849). Jeżeli więc teren obszaru analizowanego zostanie wyznaczony nieprawidłowo to sporządzona analiza urbanistyczna i jej wyniki nie mogą być uznane za odpowiadające wymaganiom dla planowanej inwestycji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.11.2006r., IV SA/Wa 1504/06, Lex nr 302537). Organ I instancji rozstrzygając sprawę w oparciu o analizę, która nie odpowiadała stawianym jej wymogom, dopuścił się mającego wpływ na wynik sprawy naruszenia nie tylko prawa materialnego w postaci art. 61 ust. 1 PZP i powołanych przepisów rozporządzenia, ale także procedury administracyjnej – art. 107 § 3 k.p.a.

W konsekwencji w niniejszej sprawie organ I instancji nie sposób także ocenić prawidłowość opracowanej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczonego obszaru analizowanego, mając na uwadze ww. zasadę dobrego sąsiedztwa, gwarantującego zachowanie ładu przestrzennego przez takie ukształtowanie przestrzeni, które stworzy harmonijną całość oraz uwzględni w odpowiednich relacjach uwarunkowania i wymagania funkcjonalne oraz gospodarczo-społeczne i będzie odpowiadać wymogom ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podnieść należy, że w myśl § 4 rozporządzenia obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. W przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami. 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. Nadto ustawodawca dopuścił inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Powyższy przepis w pierwszym rzędzie preferuje zatem najkorzystniejszy dla zapewnienia ładu przestrzennego

wariant ustalenia linii zabudowy, to jest taki, gdy stanowi ona przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Dopuszczalne odstępstwo od tej reguły, polegające na "innym wyznaczeniu linii zabudowy" (ust. 4), musi być natomiast uzasadnione ustaleniami wynikającymi z analizy urbanistycznej. Z uwagi na wątpliwości co do prawidłowości sporządzonej analizy rozstrzygnięcie w przedmiocie linii zabudowy byłoby przedwczesne.

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20 %. Wskazać należy, iż § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia przewiduje możliwość wyznaczenia szerokości elewacji frontowej nowego budynku w wielkości innej niż wartość średnia, jeżeli wynika to z analizy urbanistycznej. Zróżnicowana szerokość elewacji frontowej obszaru analizowanego może uzasadniać odstępstwo od wartości średniej. Z uwagi na wątpliwości co do prawidłowości sporządzonej analizy rozstrzygnięcie w przedmiocie szerokości elewacji frontowej planowanej inwestycji byłoby przedwczesne.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wymogów art. 107 § 3 kpa. W myśl przywołanego art. 107 § 3 kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie jest integralną częścią decyzji i jego celem jest wyczerpujące wyjaśnienie rozstrzygnięcia w niej zawartego. Musi ono wskazywać nie tylko fakty oraz dowody, które stanowiły podstawę stanowiska organu administracji publicznej i je uzasadniły lecz także te, którym odmówił mocy dowodowej wraz z wyjaśnieniem podstaw tej odmowy. Przy czym muszą być to dowody znajdujące się w materiale sprawy. Uzasadnienie prawne zaś powinno zawierać umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż obowiązkiem organu jest podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, a także wyczerpującego zebrania, rozpatrzenia i oceny materiału dowodowego. Podkreślić także należy, że niewystarczające jest samo zebranie materiału dowodowego w aktach sprawy, konieczne jest bowiem jego rozpatrzenie, tj. ustosunkowanie się do niego w treści decyzji.

Podnieść także należy, że złożenie wniosku organizacji o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wymaga od organu, do którego wniosek o wszczęcie wpłynął i który zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. wszczął postępowanie - wydawania postanowienia o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w nim. Złożenie takiego wniosku przez Stowarzyszenie Aktywne Puszczykowo z siedzibą w Puszczykowie dnia 16 września 2016 roku powodował, że organ I instancji miał obowiązek się do niego procesowo ustosunkować wydając stosowne postanowienie w tym przedmiocie. Tymczasem organ I instancji ograniczyły się jedynie do doręczenia ww. Stowarzyszeniu zawiadomień i zaskarżonej decyzji, rażąco naruszając normę art. 31 k.p.a.

Jednocześnie wskazać należy, iż zdaniem organu odwoławczego stronami postępowania o ustalenie warunków zabudowy jest nie tylko wnioskodawca, właściciel czy użytkownik wieczysty nieruchomości objętej wnioskiem ale także właściciel lub użytkownik wieczysty działki sąsiadującej, przy czym sąsiedztwo niekoniecznie rozumieć należy jako bezpośrednie graniczenie działek, lecz jako obszar objęty wpływem planowanej inwestycji (por. np. uchwałę składu 5 sędziów NSA z dnia 25 września 1995 roku, VI SA 13/95, ONSA z 1995 r., nr 4, poz. 154; wyrok z dnia 6 lipca 2007 roku NSA w Warszawie, sygn. akt II OSK 1016/06, LEX 355287; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2009 roku, II SA/Rz 255/08, LEX 519837, uchwała siedmiu sędziów NSA z 28 maja 2001 roku, OSP 1/01, publ. ONSA z 2001. Nr 4; wyrok NSA z 28 września 2006 roku, sygn. akt II OSK 726/06, publ. Lex 203457). Uznanie za stronę postępowania musi być uzasadnione posiadaniem przez nią interesu prawnego nie zaś tylko interesu faktycznego, w wyniku którego jest ona zainteresowana

danym rozstrzygnięciem sprawy. Zdaniem organu odwoławczego interesu prawnego nie stanowią obawy zainteresowanych o zacielenie nieruchomości oraz zwiększenie natężenia ruchu samochodowego na przyległych drogach publicznych.

Opisane wyżej uchybienia przepisom rozporządzenia i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż mogą doprowadzić do ustalenia przez organ I instancji innych wymogów planowanej zabudowy. Tym samym organ I instancji dopuścił się nie tylko naruszenia wymienionych przepisów rozporządzenia, ale także nie dopełnił wynikającego z art. 7 i 77 k.p.a. obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego niezbędnego do załatwienia sprawy. W ponownym postępowaniu rozstrzygnięcie powinno być oparte na analizie urbanistycznej prawidłowo wyznaczonego obszaru analizowanego, po ustaleniu frontu terenu inwestycji, po rozstrzygnięciu w przedmiocie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu jak i po uwzględnieniu wskazanych w decyzji okoliczności. Należy tylko wskazać, że w ocenie organu odwoławczego dokonanie powyższych ustaleń w oparciu o przepis art. 136 k.p.a. przez organ I instancji w toku postępowania odwoławczego stanowiłoby rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe wydanie przez Kolegium decyzji w oparciu o przepis art. 138 § 2 k.p.a. jest w pełni uzasadnione.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Józef Gołaszewski

Alina Kaczmarek

Aneta Molenda – Poślednik

POUCZENIE

1. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu.
2. Wymagania co do treści sprzeciwu określone zostały w art. 64b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
3. Wpis od sprzeciwu ma charakter stały i wynosi 200 zł.
4. Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy (art. 239 do art. 262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wzór wniosku o przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej lub osobie prawnej dostępny jest pod adresem: https://www.wsa.poznan.pl/sad/21/Wzor_wniosku_o_przyznanie_prawa_pomocy.

Otrzymują za dowodem doręczenia:

1. pełnomocnik Skarżącego (Inwestora) = adw. Jacek Masiota, Masiota i Wspólnicy Spółka Partnerska, ul. Nowowiejskiego 53/3, 61-734 Poznań.
2. strony wg rozdzielnika,
3. Burmistrz Miasta Puszczykowo, ul. Podleśna 4, 62-040 Puszczykowo,
4. aa.

