

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Kaliszu
ul. Częstochowska 12
62-800 Kalisz
tel: 62 75 76 361

Kalisz, dnia 7 kwietnia 2022 roku

SKO – 4213/58/22

DECYZJA

Urząd Miasta i Gminy Pleszew
Za dowodem doręczenia
ul. Rynek, 63-500 Pleszew
W P L Y N Ę Ł O
dnia 14-04-2022
L.dz. 2446/2022 zat.
podpis

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sobociński

Członkowie: Izabela Kosior – spr.

Marcin Przybylski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2022 r. odwołania Andrzeja Bandzwołka, repr. przez pełnomocnika Jacka Błaszczyka od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew z dnia 21 lutego 2022 r., nr 22/2022, znak: GP.6730.240.2021 odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 19 budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budowie drogi dojazdowej wewnętrznej, na terenie oznaczonym w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 1898 (obręb Miasto Pleszew) – działając na podstawie art. 1, art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 570), art. 17 pkt. 1, 127 § 2 oraz art. 138 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego

- o r z e k a -

- utrzymać w mocy decyzję organu I instancji w całości.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 21 lutego 2022 r. organ I instancji odmówił Andrzejowi Bandzwołkowi ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 19 budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budowie drogi dojazdowej wewnętrznej, na terenie oznaczonym w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 1898 (obręb Miasto Pleszew). Jak wynika z uzasadnienia decyzji, planowana inwestycja nie spełnia wszystkich wymogów przewidzianych obowiązującym porządkiem prawnym, w tym warunku kontynuacji funkcji oraz sposobu zagospodarowania terenu, geometrii dachu oraz dostępu do drogi publicznej.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył inwestor, Andrzej Bandzwołek. Odwołujący oświadczył, że jest niezadowolony z zaskarżonej decyzji. Podkreślił, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu I instancji, po wniesieniu odwołania podlega ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ odwoławczy. Dwukrotne rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Odwołujący nie chcąc narzucać organowi odwoławczemu sposobu rozpoznania sprawy wskazał tylko niektóre zarzuty. Zdaniem odwołującego ocena organu I instancji, że planowana inwestycja nie spełnia przesłanki z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.z.p. jest całkowicie błędna. W ocenie odwołującego wszystkie warunki zostały spełnione do ustalenia warunków zabudowy. Na gruncie utrwalonego orzecznictwa zagadnienie linii zabudowy nie ma kluczowego znaczenia dla ustalenia warunków zabudowy. Wskazał, że zabudowa na zapleczu lub na tyłach istniejącej zabudowy jest możliwa bez potrzeby ustalania kolejnych linii zabudowy. Zdaniem odwołującego wywody organu I instancji w zakresie linii zabudowy są lakoniczne. Odwołujący przywołał na poparcie swojego stanowiska orzeczenie NSA. Nadto odwołujący podał, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. W ocenie odwołującego warunek ten jest zawsze spełniony kiedy na przedmiotową działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia w tym zakresie wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma to być droga czy ścieżka. Zdaniem odwołującego kwestia zgodności dróg publicznych z przepisami techniczno-budowlanymi nie ma dla oceny dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisu art. 2 pkt. 14 u.p.z.p. decydującego znaczenia. Na koniec odwołujący wskazał, że organ I instancji pominął zapisy rozporządzenia umożliwiające ustalenie wymagań w sposób odmienny niż

wskazywałaby na to analiza urbanistyczna (§ 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4). Odwołujący podał, że organ I instancji jest związany wnioskiem inwestora, z tym tylko, że bezwzględnie w związany jest rodzajem inwestycji, natomiast nie jest bezwzględnie związany wskazanymi przez inwestora parametrami, opisującymi planowany obiekt budowlany. Jeżeli chodzi o parametry techniczne, to mogą być ustalone w decyzjach o warunkach zabudowy w sposób odmienny od wskazanego we wniosku inwestora. Odwołujący podkreślił, że jeżeli po przeprowadzeniu analizy organ uzna, że na danym terenie możliwa jest wyłącznie realizacja inwestycji o innych parametrach, niż wskazane we wniosku, powinien poinformować o tym inwestora przed wydaniem rozstrzygnięcia. W przypadku gdyby inwestor wyraził zgodę na takie warunki zabudowy, należałoby przyjąć, że modyfikuje wniosek w tym zakresie, natomiast gdyby inwestorowi zależało na realizacji inwestycji o parametrach ściśle określonych we wniosku organ obowiązany byłby wydać decyzję odmowną. Zdaniem odwołującego organ I instancji przedwcześnie uznał, że planowana inwestycja nie spełnia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p. Organ I instancji winien bowiem określić dopuszczalne parametry i uzyskać zgodę inwestora na modyfikację wniosku w tym zakresie, w celu umożliwienia inwestorowi uzyskania warunków zabudowy. Wobec powyższego inwestor wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu ustaliło następujący stan faktyczny:

Jak wynika z akt sprawy, decyzją z dnia 9 grudnia 2021 r. wpłynął wniosek odwołującego o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 19 budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budowie drogi dojazdowej wewnętrznej, na terenie oznaczonym w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 1898 (obręb Miasto Pleszew). Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew odmówił ustalenia warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem. Na powyższą decyzję odwołanie złożył Andrzej Bandzwołek.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu, po rozpoznaniu odwołania zważyło, co następuje:

Wydanie takiej decyzji jest możliwe wyłącznie po ustaleniu, iż na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz, że planowane zamierzenie inwestycyjne spełnia łącznie wszystkie warunki wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 1-6 u.p.z.p. Stosownie do tego przepisu 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;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

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, o której mowa w art. 88 ust. 1;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:

a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został

zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,

b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu

c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Ustawodawca precyzuje zarazem w 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 sposób weryfikacji, czy spełniony został wymóg dobrego sąsiedztwa, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z § 3 powołanego rozporządzenia, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej,

której dotyczy wnioszek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Granice obszaru analizowanego wyznacza się przy tym w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, lecz zarazem nie mniejszej niż 50 m.

Dla zrozumienia treści omawianego przepisu zasadnicze znaczenie ma wykładnia pojęć "działka sąsiednia" oraz "dostępna z tej samej drogi publicznej". Pojęcia te stanowią bowiem elementy pojęcia "dobrego sąsiedztwa". W doktrynie wystąpiły dwa sposoby interpretacji pojęcia działki sąsiedniej. W wąskim ujęciu przyjmowano, że pojęcie "działka sąsiednia" odnosi się jedynie do działki faktycznie sąsiadującej, mającej wspólną granicę z działką, na której planowana jest inwestycja. W znaczeniu szerokim zaś rozumiano sąsiedztwo, jako obszar tworzący urbanistyczną całość. Dla każdej inwestycji taki obszar tworzący urbanistyczną całość wymaga odrębnego ustalenia. Szersza interpretacja pojęcia "działki sąsiedniej" koresponduje z celem, któremu służy regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro celem ustawy jest kształtowanie przestrzeni w taki sposób, aby tworzyła ona harmonijną całość, to trudno przyjąć, aby ustawodawcy chodziło wyłącznie o ład przestrzenny pomiędzy dwoma graniczącymi ze sobą działkami. Spojrzenie przestrzenne wymaga bowiem szerszej perspektywy, która winna uwzględniać formy zagospodarowania terenu po drugiej stronie skrzyżowania ulic, na działkach mających bezpośredni dostęp do innej drogi publicznej niż działka, której dotyczyłyby wnioszek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i bezpośrednio z tą działką niegraniczących.

Spełnienie warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, otwiera możliwość dokonania analizy zabudowy na większym obszarze, a nie tylko na jednej działce sąsiedniej i to działce bezpośrednio graniczącej z działką, na której planowana jest nowa zabudowa. Temu celowi służy wyznaczenie obszaru analizowanego; obejmuje on teren, którego funkcje zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania. Takie rozumienie tego przepisu jest zgodne z celami ustawy, która nakazuje uwzględniać wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

Analizując zaskarżoną decyzję, zdaniem tut. Kolegium, organ I instancji właściwie ocenił istniejący stan faktyczny i prawidłowo zastosował obowiązujące przepisy.

W pierwszej kolejności organ I instancji przeprowadził analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. W rozpoznawanej sprawie obszar analizowany wokół działki nr 1898 został wyznaczony w sposób prawidłowy. Szerokość frontu działki nr 1898 wynosi ok. 40,0 m, a zatem jej trzykrotność wynosi ok. 120,0 m. Organ I instancji wyznaczył obszar analizowany w odległości minimalnej, zgodnie z treścią § 3 ust. 2 powołanego rozporządzenia.

Nadto z ustaleń analizy wynika, że w bezpośrednim sąsiedztwie terenu objętego złożonym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy na działce inwestycyjnej występuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługowa oraz tereny niezabudowane i wykorzystywane rolniczo. Istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna znajduje się bezpośrednio przy drodze publicznej. W sąsiedztwie terenu inwestycji znajdują się tereny niezabudowane i użytkowane rolniczo.

W kontekście powyższego zgodzić należało się z organem I instancji, że planowana inwestycja nie spełnia wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasady dobrego sąsiedztwa, której celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.p.z.p., a więc takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Innymi słowy, zasada dobrego sąsiedztwa zakłada konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan istniejącej zabudowy, jej cech i parametrów.

Przenosząc powyższe do niniejszej sprawy należy wskazać, że co prawda planowana inwestycja spełnia warunek kontynuacji funkcji zabudowy, albowiem na terenie analizowanym występuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, to słusznie przyjął organ I instancji, że w granicach obszaru analizowanego brak jest jakiegokolwiek zespołu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zrealizowanego w formie osiedla znajdującego się na terenach niezabudowanych, obsługiwanego poprzez drogę wewnętrzną. Tymczasem z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wynika, że planowana inwestycja, oprócz kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy, musi również kontynuować sposób zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Nowa zabudowa powinna zatem odpowiadać charakterystyce urbanistycznej i architektonicznej zabudowy już istniejącej. Wnioskowana inwestycja nie spełnia więc warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zakresie kontynuacji zagospodarowania terenu.

Niezależnie od powyższego wnioskowana inwestycja nie spełnia również warunku kontynuacji wysokości do kalenicy. Zgodnie z § 8 rozporządzenia, geometrię dachu (kąąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu terenu) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym. Jak wynika z przeprowadzonej analizy w obszarze analizowanym maksymalna wysokość do kalenicy wynosi 9,0 m. W przypadku planowanej inwestycji wysokość po zrealizowaniu każdego projektowanego budynku wyniesie 9,5, a zatem przekracza maksymalną wartość. § 8 rozporządzenia regulujący kwestie wysokości do głównej kalenicy nie przewiduje odstępstwa od ogólnej zasady jaką jest nawiązanie do budynków istniejących w obszarze analizowanym.

Stosownie do art. 2 pkt 14 u.p.z.p., 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. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z czterech wymienionych w art. 2 tej ustawy kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Warunek "dostępu do drogi publicznej" będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy o drogach publicznych. Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomości położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych). Jeżeli teren, po którym planowany jest dojazd do drogi publicznej, stanowi drogę wewnętrzną (prywatną), tytuł prawny do korzystania z drogi wewnętrznej, ani zgoda właścicieli nie jest na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy konieczny. Inaczej wygląda sytuacja, gdy teren dojazdu nie stanowi drogi wewnętrznej, wówczas koniecznym jest ustanowienie służebności drogowej, która musi istnieć w chwili wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W wyroku WSA w Warszawie z dnia z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 712/17 Sąd stwierdził, że cyt.: „Dostęp do drogi publicznej, w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. rozumieć zatem należy jako zapewniający faktyczną możliwość przejścia i przejazdu z terenu inwestycji do drogi publicznej. Dostęp ten nie może być bowiem dostępem wyłącznie hipotetycznym, lecz musi być realny tj. pozwalający uznać, że działka, przez którą planowane jest skomunikowanie terenu inwestycji z drogą publiczną może

być wykorzystywana w takim właśnie celu (por. wyrok NSA z dnia 26 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2607/12, wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r.; sygn. akt II OSK 2078/11).” W wyroku z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 841/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że cyt. „Dostęp do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. należy rozumieć jako dostęp i faktyczny i prawny. Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego. Faktyczny zaś polega na rzeczywistym zapewnieniu możliwości przejścia i przejazdu do drogi publicznej. Przy tym powinien to być dostęp realny, możliwy do wyegzekwowania przez inwestora przy użyciu dostępnych środków prawnych.” W przedmiotowej sprawie działka nr 1903 nie stanowi drogi publicznej ani drogi wewnętrznej. A zatem w ocenie Kolegium już na etapie ustalenia warunków zabudowy inwestor winien posiadać służebność przejazdu po działce nr 1903. Należy podkreślić, że dostęp do drogi publicznej musi być realny i rzeczywisty, a nie hipotetyczny.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu należy stwierdzić, że w świetle poczynionych ustaleń nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem tut. Kolegium w niniejszej sprawie organ I instancji szczegółowo uzasadnił swoje stanowisko ze wskazaniem podstaw odmowy ustalenia warunków zabudowy. Organ I instancji wszechstronnie ustalił stan faktyczny, przez co spełnił wymagania z art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a. W sprawie prawidłowo wyznaczono obszar podlegający analizie zgodnie z warunkami określonymi w § 3 ust. 2 w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczącej nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a sporządzona przez uprawnioną osobę analiza architektoniczno-urbanistyczna w sposób wystarczający przedstawiła aktualny ład przestrzenny na tym terenie, co stanowiło podstawę odmowy ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego objętego wnioskiem. W ocenie tut. Kolegium pojedyncze budynki mieszkaniowe jednorodzinne nie uzasadniają realizacji „osiedla budynków mieszkaniowych jednorodzinnych wraz z drogą wewnętrzną”. Zdaniem tut. Kolegium niezasadny jest zarzut odwołującego dotyczący nie poinformowania go o możliwości zmiany parametrów tak aby były one zgodne z wynikami analizy urbanistycznej. Organ I instancji po sporządzeniu analizy urbanistycznej oraz projektu decyzji o warunkach zabudowy zawiadomił strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a zatem odwołujący

wiedział jakie przesłanki nie zostały spełnione i mógł zmodyfikować wniosek o ustalenie warunków zabudowy. Poza tym jak już wskazano wyżej wysokość do głównej kalenicy ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących w obszarze analizowanym, a budynków o wysokości do głównej kalenicy na poziomie 9,5 m w obszarze analizowanym nie ma.

W tych okolicznościach, tut. Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna

POUCZENIA

1. Stronie służy prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej decyzji.
2. Wpis stały wynosi 500,00 zł.
3. Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.



(Krzysztof Sobociński)



(Izabela Kosior)



(Marcin Przybylski)

Otrzymują:

1. Jacek Błaszczyk, pełnomocnik Andrzeja Bądzwojka
2. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew
3. a/a

Do wiadomości:

1. Starostwo Powiatowe w Pleszewie