

SKO.4103.71.2023

DECYZJA

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
w składzie orzekającym:**

Przewodniczący: Karolina Stolarska-Wojdała (*spr.*)
Członkowie: Gabriela Zajder
Zenon Ułamek

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 września 2023r. odwołania reprezentowanego przez radcę prawnego Marcina Kruka od decyzji Wójta Gminy Pawonków z dnia 22 marca 2023r. GK.6730.11.2022.2023 w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy terenu stanowiącego część działki nr ewid. 89/3, obręb Gwoździany, dla inwestycji o nazwie „Rozbudowa gospodarstwa rolnego poprzez budowę nowej hali dla krów o obsadzie do 160 DJP”,

działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 775 z późn.zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 53 ust. 3, art. 54, art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 1 i 4, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn.zm.) w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023r. poz.1688)

- o r z e k a -

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2022r. do organu pierwszej instancji wpłynął wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obory krów mlecznych o obsadzie 160 DJP na działce o nr ewid. 89/3, obręb Gwoździany, gmina Pawonków. Do wniosku została załączona m.in. decyzja Wójta Gminy Pawonków z dnia 5 maja 2021r. znak OŚ.6220.4.2020.AK określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Rozbudowie gospodarstwa rolnego poprzez budowę nowej hali dla krów o obsadzie do 160 DJP na terenie dz.89/3 arkusz 1 Skrzydlówice (woj. Śląskie, pow. lubliniecki, gm. Pawonków)”, sprostowana postanowieniem Wójta Gminy Pawonków z

dnia 2 czerwca 2021r. Wskazać należy, że decyzja Wójta Gminy Pawonków z dnia 5 maja 2021r. została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia 29 lipca 2021r. nr SKO.4102.52.2021.

Pismem z dnia 24 lutego 2023r. organ pierwszej instancji zawiadomił strony o wszczętym na wniosek inwestora postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o możliwości składania wniosków i uwag. Ponadto pismem z dnia 24 lutego 2023r. organ pierwszej instancji wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień odnośnie wniosku.

W dniu 6 marca 2023r. do akt sprawy wpłynęło pismo inwestora stanowiące odpowiedź na wezwanie organu, w którym inwestor wyjaśnił, że wnioskuje o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie gospodarstwa rolnego poprzez budowę nowej hali dla krów o obsadzie do 160 DJP, zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, a we wniosku o wydanie warunków zabudowy hale nazwano precyzyjnie oborą. Ponadto strona wskazała, że istniejące zabudowania gospodarstwa rolnego, które prowadzi, znajdują się na działkach o nr 4 oraz nr 89/3. Na działce o nr 10 znajduje się zjazd z drogi publicznej, który strona wykorzystuje jako dojazd do gospodarstwa. Planowana inwestycja jest również zlokalizowana na działce o nr 89/3 i graniczy bezpośrednio z terenem istniejącego gospodarstwa. Na działkach nr 10, nr 4 oraz nr 89/3 istnieje utwardzenie terenu pozwalające na dojazd z drogi publicznej do terenu nowej inwestycji, określony we wniosku jako droga wewnętrzna. Ponadto strona załączyła do pisma oświadczenie o prowadzeniu gospodarstwa rolnego i decyzję podatkową.

Po sporządzeniu analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a także projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę uprawnioną, organ pierwszej instancji pismem z dnia 13 marca 2023r. zawiadomił strony o możliwości zapoznania się z zebranymi w sprawie materiałami oraz wypowiedzenia się - zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej zwanego k.p.a.). Z możliwości tej skorzystały dwie osoby będące stronami postępowania.

Następnie decyzją z dnia 22 marca 2023r. GK.6730.11.2022.2023 Wójt Gminy Pawonków odmówił ustalenia warunków zabudowy terenu stanowiącego część działki o nr ewid. 89/3, obręb Gwoździany, dla inwestycji o nazwie „Rozbudowa gospodarstwa rolnego poprzez budowę nowej hali dla krów o obsadzie do 160 DJP” z uwagi na brak spełnienia warunku wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej w skrócie zwanej u.p.z.p.) Uzasadniając decyzję organ pierwszej instancji wyjaśnił, że w sprawie znajdzie zastosowanie art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Dalej organ podniósł, że dojazd do terenu objętego wnioskiem planowany jest przez własne działki inwestora o nr 4, 10 i 89/3. Działki mające być wykorzystane jako połączenie komunikacyjne terenu inwestycji z drogą publiczną, położone są w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Gwoździany zatwierdzonego uchwałą Nr 76/XIII/2007 Rady Gminy Pawonków z dnia 28 grudnia 2007r. zmienioną uchwałą Nr III/16/2018 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 grudnia 2018r. w sprawie zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Pawonków. Ustalenia planu określają przeznaczenie podstawowe tego terenu jako „MR,MN”- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej oraz usług komercyjnych i nieuciążliwej działalności gospodarczej. Zgodnie z regulacjami zawartymi w Rozdziale III § 9 ust.1 „plan ustala zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu obowiązujących przepisów szczególnych za wyjątkiem przedsięwzięć dotyczących

infrastruktury wymaganej dla obsługi terenów objętych ustaleniami planu, a w szczególności budowy kanalizacji sanitarnej, deszczowej oraz sieci wodociągowej”. Organ pierwszej instancji wskazał, że zamiar przeprowadzenia terenu komunikacji wewnętrznej przez obszar na którym obowiązują powyższe ustalenia, jest sprzeczne z tymi ustaleniami. Połączenie komunikacyjne terenu inwestycji z drogą publiczną jest jednym z elementów planowanego zagospodarowania terenu związanego z daną inwestycją, a zatem z punktu widzenia przeznaczenia i pełnionej funkcji – teren ten jako jeden z elementów zagospodarowania terenu inwestycji (stanowiący układ komunikacji wewnętrznej) będzie realizował sposób użytkowania zgodny z planowaną funkcją terenu objętego wnioskiem. Prowadziłoby to do wprowadzenia na teren obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestycji objętej zakazem realizacji na tym terenie. Bez znaczenia, zdaniem organu pierwszej instancji jest fakt, że elementem planowanym na terenie planu byłby wyłącznie „dojazd” czy „droga dojazdowa”, bowiem jak każdy z elementów zagospodarowania terenu danej inwestycji stanowi jej część składową, a jako część składowa danej inwestycji realizuje z punktu widzenia przeznaczenia terenu -tę samą funkcję. Organ pierwszej instancji wskazał, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć jako dostęp faktyczny i prawny. W omawianym stanie faktycznym brak dostępu prawnego do drogi.

reprezentowany przez pełnomocnika złożył odwołanie od ww. decyzji zarzucając decyzji naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez błędną wykładnię i uznanie, że z przepisów wynika konieczność badania technicznych parametrów dostępu do drogi publicznej,
2. art. 86 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko- poprzez dokonywanie ocen wykraczających poza zakres związania organu pierwszej instancji warunkami decyzji z dnia 5 maja 2021r. OŚ.6220.4.2020.AK,
3. art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności faktycznych mających wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, w tym ustalenia istniejącej obsługi komunikacyjnej działek nr 4, 10 i 89/3.

Organ pierwszej instancji odniósł się do zarzutów odwołania w piśmie z dnia 18 kwietnia 2023r. (wpływ do Kolegium 21 kwietnia) przy którym do organu odwoławczego zostały przekazane akta sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, po zapoznaniu się z aktami sprawy oraz zarzutami odwołania, zważyło co następuje.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w dniu 24 września 2023r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Powyższa ustawa wprowadziła szereg zmian m.in. do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie jednak z art. 59 ust. 1 ww. ustawy- do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że w rozpatrywanej obecnie sprawie znajdą zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ust. 2 art. 4 ustawodawca postanowił, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z treści art. 59 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje właściwy organ po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.).

Wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia przesłanek, określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 – 6 u.p.z.p., tj.:

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.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Zgodnie z informacjami organu pierwszej instancji średnia powierzchnia gospodarstwa w Gminie Pawonków wynosi 8,3021 ha fizycznych. Powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z wnioskowaną inwestycją przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Gminie Pawonków. W związku z powyższym w sprawie znajdzie zastosowanie ww. art. 61 ust. 4 u.p.z.p.

Z treści zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji wynika, iż przyczyną odmowy wydania warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji jest brak dostępu do drogi publicznej. Organ pierwszej instancji wskazał, że działka objęta wnioskiem posiada dostęp faktyczny do drogi publicznej poprzez inne działki należące do inwestora, jednakże brak dostępu prawnego. Organ podniósł, że działki mające być wykorzystane jako połączenie komunikacyjne terenu inwestycji z drogą publiczną, położone są w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Gwoźdźiany zatwierdzonego uchwałą Nr 76/XIII/2007 Rady Gminy Pawonków z dnia 28 grudnia 2007r. zmienioną uchwałą Nr III/16/2018 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 grudnia 2018r. w sprawie zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Pawonków. W tym planie zgodnie z regulacjami zawartymi w Rozdziale III § 9 ust.1 ustalony został zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu obowiązujących przepisów szczególnych za wyjątkiem przedsięwzięć dotyczących infrastruktury wymaganej dla obsługi terenów objętych ustaleniami planu, a w szczególności budowy kanalizacji sanitarnej, deszczowej oraz sieci wodociągowej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie podziela stanowisko organu pierwszej instancji o braku dostępu prawnego do drogi w niniejszej sprawie. Wskazać należy, że zgodnie z §3 ust.2 pkt 2 w zw. z §3 ust. 1 pkt 104 lit. a. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, planowana inwestycja została zaliczona do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Planowana inwestycja dla prawidłowego działania niewątpliwie wymaga skomunikowania z drogą publiczną. Teren, na którym planowana jest budowa nowej hali dla krów jest oddzielony od drogi publicznej terenem działki inwestora, na której obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. A zatem słusznie zauważył organ pierwszej instancji, iż zamiar przeprowadzenia terenu komunikacji wewnętrznej przez obszar, na którym obowiązuje zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest sprzeczny z ustaleniami planu. Połączenie komunikacyjne terenu inwestycji z drogą publiczną jest jednym z elementów planowanego zagospodarowania terenu związanego z daną inwestycją, a zatem z punktu widzenia przeznaczenia i pełnionej funkcji, teren ten jako jeden z elementów zagospodarowania terenu inwestycji będzie realizował sposób użytkowania zgodny z planowaną funkcją terenu objętego wnioskiem. W związku z powyższym, wydanie decyzji zgodnie z wnioskiem inwestora, spowodowałoby wprowadzenie na teren obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestycji objętej zakazem realizacji na tym terenie.

Odnosząc się do zarzutów odwołania wskazać należy, że to opisana powyższej kwestia skomunikowania terenu inwestycji z drogą publiczną, po terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest przyczyną odmowy wydania przez organ pierwszej

instancji decyzji ustalającej warunki zabudowy w niniejszej sprawie. Organ pierwszej instancji nie oceniał zgodności inwestycji z przepisami techniczno-budowlanymi i nie były one podstawą do odmowy wydania decyzji w niniejszej sprawie. Tym samym zarzuty podnoszone w odwołaniu w tym zakresie są niezasadne. Niezasadny jest również zarzut naruszenia przez organ pierwszej instancji art. 86 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, poprzez dokonywanie ocen wykraczających poza zakres związania organu pierwszej instancji warunkami decyzji z dnia 5 maja 2021r.

Dostęp do drogi publicznej należy rozumieć jako dostęp faktyczny i prawny. Dostęp prawny oznacza, iż musi on wynikać z przepisu prawa, czynności prawnej lub orzeczenia sądowego. Zagwarantowanie prawne dostępu do drogi publicznej oznacza, że musi on być legalny. W niniejszej sprawie dostęp faktyczny do drogi poprzez działki inwestora istnieje, natomiast brak jest dostępu prawnego. Brak prawnej możliwości skomunikowania terenu inwestycji, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko poprzez teren gdzie plan miejscowy zakazuje lokalizacji takich przedsięwzięć. „Droga dojazdowa” do terenu inwestycji czy „skomunikowanie terenu” inwestycji jak każdy z elementów zagospodarowania terenu danej inwestycji stanowi jej część składową, a jako część składowa danej inwestycji realizuje z punktu widzenia przeznaczenia terenu -tę samą funkcję.

W związku z powyższym, brak podstaw do uwzględnienia wniesionego w sprawie odwołania i uchylecia lub zmiany zapadłej w sprawie decyzji. W tym stanie rzeczy Kolegium postanowiło orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2, 44-101 Gliwice za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie, ul. Niepodległości 20/22, 42-200 Częstochowa.

Skargę wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259 z późn.zm.– zwanej dalej p.p.s.a, skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy,
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego,

Wpis stały od skargi wynosi 500 zł. Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§2).

Skład orzekający:

Przewodniczący Składu Orzekającego



CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
K. Stolarska-Wojdała
mgr Karolina Stolarska-Wojdała

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
G. Zajder
mgr Gabriela Zajder

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
Z. Ułamek
mgr Zenon Ułamek

Otrzymują:

1. Radca prawny Marcin Kruk- pełnomocnik
- 2.
- 3.
4. Gmina Pawonków
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
17. Parafia Rzymsko Katolicka p.w. św. Mikołaja
18. Wójt Gminy Pawonków
19. A.a.