

Częstochowa, dnia 2 października 2023r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie w składzie orzekającym:

Przewodniczący - Gabriela Zajder
Członkowie - Jacek Puszek
- Patrycja Mądrzyk (sprawozdawca)

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 października 2023r. odwołania
, reprezentowanego przez pełnomocnika
z dnia 16 sierpnia 2023 r. od decyzji nr 348 Prezydenta Miasta Częstochowy, z dnia 3 sierpnia 2023 r., znak: AAB.6730.3.50.2023, którą to ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu obejmującego działki o nr ewid. 812/3 i 812/4, obręb 428 – Grabówka, o pow. ok. 28393 m², położonego w Częstochowie przy ul. Skwerowej i ulicy nie posiadającej nazwy (droga publiczna dz. nr ewid. 815/5, 812/6, 811/11 obręb 428-Grabówka) dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie zespołu do 49 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej, bliźniaczej i wolnostojącej (w tym do 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych, pozostałe budynki mieszkalne jednorodzinne jednolokalowe), budowie budynku usługowego, realizacji niezbędnych elementów infrastruktury technicznej oraz urządzeń technicznych wymaganych dla funkcjonowania projektowanej zabudowy mieszkaniowej, a także pozostałych elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne w granicach wnioskowanej inwestycji

na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) art. 53 ust. 3 i 4, 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, z późn.zm.) w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), 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 (Dz.U. Nr 164, poz. 1588, z późn.zm.) i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589)

- o r z e k a -

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 15 maja 2023 r. uzupełnionym w dniu 31 maja 2023 r. Kompleksowa Spółka Budownictwa KOBNEXT Sp. z o.o. zwróciła się do Prezydenta Miasta Częstochowy o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie osiedla mieszkaniowego jednorodzinnego (49 budynków mieszkaniowych, 63 lokale) z budynkiem usługowym, wraz z infrastrukturą, uzbrojeniem niezbędnym do funkcjonowania osiedla, w tym przebudowa i budowa dróg wewnętrznych, parkingów, nowe oświetlenie uliczne, ogrodzenia terenów przynależnych każdemu budynkowi, mury oporowe). We wniosku inwestor wskazał parametry planowanej inwestycji, dane dotyczące infrastruktury technicznej oraz dane dotyczące poszczególnych budynków takie jak szerokość elewacji frontowej, liczba kondygnacji, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki, wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku, kąt nachylenia dachu. I tak zgodnie z powyższym planowane są budynki o następujących parametrach:

Budynki: A1, A2, A3, A4, A5, A6, B2.1, B2.2, B1.1, B1.2, B1.3, B1.4, C1.1, C1.2, C1.3, C1.4, C1.5, C1.6, C1.7, C1.8, C1.9, C.2.1, C2.2, C2.3, C2.4, D1.1, D1.2, D1.3, D1.4, D2.1, D2.2, D2.3, E1.1, E1.2, E2.1, E2.2, G (łącznie 37 budynków):

- szerokość elewacji frontowej: min. 9m maks. 11m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 2,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 9m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 6m maks. 9m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12°,
- dach płaski,

Budynki: F1.1, F1.2 (2 budynki dwulokalne):

- szerokość elewacji frontowej: min. 10m maks. 12m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 2,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 9m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 9m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12°,
- dach płaski,

Budynki: F1.3, F1.8, F1.9, F1.10 (4 budynki dwulokalne):

- szerokość elewacji frontowej: min. 10m maks. 12m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 2,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 12m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 12m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12°,
- dach płaski,

Budynki: F1.4, F1.5, F1.6, F1.7 (4 budynki trzylokalowe):

- szerokość elewacji frontowej: min. 10m maks. 12m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 3,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 12m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 12m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12°,
- dach płaski,

Budynki: F1.11, F1.12 (2 budynki):

- szerokość elewacji frontowej: min. 10m maks. 12m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 1,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 6m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 6m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12° ,
- dach płaski,

Budynek U:

- szerokość elewacji frontowej: min. 18m maks. 22m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 1,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 8m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 8m,
- kąt nachylenia dachu: min. 1° maks. 12° ,
- dach płaski.

Pismem z dnia 29 maja 2023 r. pełnomocnik Inwestora uzupełnił wniosek przesyłając załączniki do wniosku w postaci danych dotyczących budynku G oraz budynków F1.4, F1.5, F1.6, F1.7. I tak zgodnie z powyższym planowane są budynki o następujących parametrach:

Budynek G – parametry jak w pierwotnym wniosku,

Budynki F1.4, F1.5, F1.6, F1.7 (4 budynki dwulokalne):

- szerokość elewacji frontowej: min. 10m maks. 12m,
- liczba kondygnacji naziemnych: 3,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki: min. 3m maks. 12m,
- wysokość głównej kalenicy lub wysokość budynku: min. 3m maks. 12m,
- kąt nachylenia dachu: min. 3° maks. 12° ,
- dach płaski.

Zawiadomieniem z dnia 2 czerwca 2023 r. Prezydent Miasta Częstochowy poinformował strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie osiedla mieszkaniowego jednorodzinne (49 budynków mieszkaniowych, 63 lokale) z budynkiem usługowym, wraz z infrastrukturą, uzbrojeniem niezbędnym do funkcjonowania osiedla, w tym przebudowa i budowa dróg wewnętrznych.

Następnie organ I instancji, pismem z dnia 2 czerwca 2023 r. w oparciu o art. 53 ust. 4 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwrócił się do Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie o uzgodnienie rzeczonej inwestycji przesyłając wniosek inwestora wraz z uzupełnieniem.

Pismem z dnia 7 czerwca 2023 r. Wydział Mienia i Nadzoru Właścicielskiego w imieniu Gminy Częstochowa, wniósł zastrzeżenia co do liczby miejsc parkingowych przypadających na jeden lokal mieszkalny, podczas gdy docelowo na 1 budynek mieszkalny powinny przypadać 2 miejsca parkingowe. W uzasadnieniu takiego stanowiska wskazano, że mieszkańcy parkują pojazdy na

terenach zielonych bądź kierują roszczenia do gminy o zapewnienie im miejsc parkingowych na gruntach gminy.

W dniu 16 czerwca 2023 r. strona przedmiotowego postępowania – –
zapoznał się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie i nie wnosił żadnych uwag ani zastrzeżeń.

Następnie, pismem z dnia 21 czerwca 2023 r., Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie negatywnie zaopiniował budowę dwóch budynków oznaczonych jako F1.12 oraz G1 z uwagi na to że lokalizacja tych budynków mogłaby w przyszłości kolidować z ewentualnym przedłużeniem ul. Skwerowej do ul. Rybackiej. Jednocześnie wskazano, że projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu należy bezwzględnie uzgodnić w Miejskim Zarządzie Dróg w Częstochowie.

Ponadto w dniu 12 lipca 2023 r. ustalono, że strona niniejszego postępowania –
– zmarła w dniu 9 lipca 2022 r. natomiast spadkobiercami po ww. osobie są osoby będące spadkobiercami po zmarłym

W toku postępowania osoba uprawniona sporządziła analizę zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków o których mowa w art. 61 ust. 1-6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazano, że na terenie obszaru analizowanego znajduje się zabudowa jednorodzinna (wolnostojąca, bliźniacza i szeregowa) mieszkaniowa wielorodzinna, usługowa, mieszkalno-usługowa, mieszkalno-produkcyjna i produkcyjno-magazynowo-usługowa. Ustalono również następujące cechy zabudowy i zagospodarowania terenu:

- powierzchnia zabudowy: od ok. 5,5% (ul. Kiepury 35) do ok. 54% (ul. Krzemienna 9), średnio: 24%,
- szerokość elewacji frontowej: od ok. 5.5 m (ul. Luba 15) do ok. 39 m (ul. Krzemienna 9), średnio: 12m,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej/wysokość budynku: od ok. 2,3 m (ul. Kiepury 45) do ok. 11 m (ul. Odrodzenia 59), średnio: 6 m.
- geometria dachu:

Układ połaci dachowych: płaskie, jednospadowe, dwuspadowe, wielospadowe,

Kąt nachylenia: do 45º,

Kierunek głównej kalenicy: równoległe i prostopadłe do granic frontowych nieruchomości,

Wysokość głównej kalenicy od ok. 4 m (ul. Kiepury 35) do ok. 12 m (ul. Kiepury 22 i 22a, ul. Skwerowa 17), średnio 8 m.

Przyjęto, że nieruchomość posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej z ulicy nie posiadającej nazwy (droga publiczna dz. nr ewid. 815/5, 812/6, 811/11 obręb 428-Grabówka).

W oparciu o przeprowadzoną analizę o której mowa powyżej, osoba uprawniona sporządziła projekt decyzji, a następnie w dniu 3 sierpnia 2023 r. Prezydent Miasta Częstochowy wydał decyzję nr 348 o warunkach zabudowy, w której to ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu obejmującego działki nr ewid. 812/3 i 812/4, obręb 428-Grabówka, o pow. ok. 28393 m², położonego w Częstochowie przy u; Skwerowej i ulicy nie posiadającej nazwy (droga publiczna dz. nr ewid. 815/5, 812/6, 811/11, obręb 428-Grabówka) dla inwestycji polegającej na:

- budowie zespołu do 49 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej, bliźniaczej i wolnostojącej (w tym do 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych, pozostałe budynki mieszkalne jednorodzinne jednolokalowe),
- budowie budynku usługowego,
- realizacji niezbędnych elementów infrastruktury technicznej oraz urządzeń technicznych wymaganych dla funkcjonowania projektowanej zabudowy mieszkaniowej, a także pozostałych elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne w granicach wnioskowanej inwestycji.

Jednocześnie organ I instancji ustalił warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:

- w zakresie sposobu zagospodarowania terenu:
 - nieprzekraczalna linia zabudowy - zgodnie z załącznikiem nr 1 decyzji;
 - wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu - do 26%;
 - udział powierzchni biologicznie czynnej terenu inwestycji - min. 40%,

w zakresie kształtowania zabudowy: w oparciu art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala się fronty od strony głównych wejść do budynków dla każdego budynku mieszkalnego jednorodzinnego:

- szerokość elewacji frontowej: do 12m (zgodnie z wnioskiem);
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki: do 6m dla dachu spadzistego, do 8.0 m dla dachu płaskiego;
- geometria dachu: dach płaski (0°-12°), dwuspadowy lub wielospadowy o nachyleniu połaci dachowych od 12° do 45°, układ kalenicy głównej dostosowany do bryły budynku, wysokość w najwyższym punkcie dachu do 8m;

dla budynku usługowego:

- szerokość elewacji frontowej: od 18m do 22m (zgodnie z wnioskiem);
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki: do 6m dla dachu spadzistego, do 8.0 m dla dachu płaskiego;
- geometria dachu: dach płaski (0°-12°), dwuspadowy lub wielospadowy o nachyleniu połaci dachowych od 12° do 45°, układ kalenicy głównej dostosowany do bryły budynku, wysokość w najwyższym punkcie dachu do 8 m (zgodnie z wnioskiem);

Odwołanie od powyżej wskazanej decyzji w dniu 17 sierpnia 2023 r. wniósł

. działając przez pełnomocnika . Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji wskazując, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów ustawowych w przedmiocie obsługi komunikacyjnej nieruchomości za pośrednictwem drogi publicznej – ulicy bez nazwy (droga publiczna dz. ewid. nr 815, 812/6, 811/11 obręb 428-Grabówka). Skarżący wskazał, że nie jest możliwa obsługa komunikacyjna za pośrednictwem zjazdu technicznego na ulicę bez nazwy. Ponadto, w opinii Skarżącego obsługa komunikacyjna bezpośrednio w sąsiedztwie nieruchomości Skarżącego stanowi ograniczenie jego prawa własności.

Jednocześnie, Skarżący wskazał, że decyzją nr 1/2016 z dnia 12 maja 2016 r. znak AAB.7011.9.2016, Prezydent Miasta Częstochowy postanowił m.in. o budowie drogi publicznej – ulica

bez nazwy (droga publiczna dz. ewid. nr 815, 812/6, 811/11 obręb 428-Grabówka), która to decyzja jest przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji.

W piśmie z dnia 28 sierpnia 2023 r. organ przesyłając akta przedmiotowego postępowania podtrzymał stanowisko wyrażone w decyzji, a nadto odniósł się do zarzutów przedstawionych w odwołaniu. W szczególności, organ I instancji wskazał, że przedmiotowa inwestycja została zaopiniowana przez Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie pismem z dnia 21.06.2023r., znak sprawy WZP.536.1.60.2023. W piśmie tym Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie: „informuje, że obsługa komunikacyjna planowanej inwestycji powinna odbywać się bezpośrednio istniejącym zjazdem z ulicy (bez nazwy dz. nr 815/5, 812/6, 811/11 obręb 428 - drogi kategorii gminnej) w Częstochowie.” W skarżonej decyzji Nr 348 dostęp do drogi publicznej określono zgodnie ze wskazaniami Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie. Ponadto, w kwestii warunków przeciwpożarowych oraz ograniczenia prawa własności, czy domniemanego niekorzystnego wpływu na nieruchomości w otoczeniu inwestycji tut. organ wyjaśnił, że ochrona interesów osób trzecich w trakcie postępowania dotyczącego ustalenia warunków zabudowy jest ograniczona i nie może być rozciągana na okoliczności będące przedmiotem badania na etapie pozwolenia na budowę. Dopiero na etapie postępowania ws. pozwolenia na budowę, organ na podstawie załączonej dokumentacji projektowej dla inwestycji będzie mógł ocenić zgodność z przepisami prawa budowlanego oraz poprawność zastosowanych rozwiązań. Organ I instancji, zwrócił również uwagę, że w procedurze ustalania warunków zabudowy organ związany jest wnioskiem inwestora. Wnioskowany teren nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a wyniki analiz przeprowadzonych zgodnie z art.53 ust.3 oraz art.61 ust.1 pkt1 - 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2023.977 t.j. z późn. zm.) wykazały możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy. W związku z powyższym organ ustalił wymagania zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588 z późn. zm.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, po rozpatrzeniu przedmiotowej sprawy, postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688). W uzasadnieniu takiego stanowiska zauważyć należy, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy został złożony w dniu 15 maja 2023 r., natomiast jak wynika z brzmienia art. 59 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej „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”

Przechodząc natomiast do merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy podnieść należy, że przedstawione przez Skarżącego argumenty w odwołaniu nie stanowiły dla Samorządowego Kolegium Odwoławczego podstawy do uchylenia decyzji, jednakże Organ odwoławczy jest zobowiązany dokonać

merytorycznej i prawnej oceny zasadności zaskarżonej decyzji niezależnie od zarzutów i wniosków sformułowanych w odwołaniu.

Na wstępie podnieść należy, że 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 oraz
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 natomiast z art. 61 ust. 5a u.p.z.p.: W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

Z kolei na podstawie delegacji ustawowej z art. 61 ust. 6 u.p.z.p., rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań (...), określa sposób ustalenia parametrów zabudowy, tj. linii nowej zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, szerokości elewacji frontowej i geometrii dachu (§ 4, § 5, § 6, § 7, § 8 powołanego rozporządzenia), które zapisuje się w tej decyzji w sposób określony w § 2 rozporządzenia w sprawie oznaczeń i nazewnictwa (...).

Wskazać również należy, że decyzję o warunkach zabudowy wydaje się w oparciu o analizę urbanistyczno-architektoniczną, którą sporządza osoba uprawniona, wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, a więc osoba o odpowiednim przygotowaniu zawodowym. Zatem decyzję o warunkach zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego organ może wydać, jeżeli

zamierzenie inwestycyjne spełnia kryteria z art. 61 ust. 1 pkt 1-6u.p.z.p.i zachowuje parametry, o jakich mowa w rozporządzeniu w sprawie sposobu ustalania wymagań (...).Co istotne dla oceny legalności zaskarżonej decyzji, niezbędna jest wskazana powyżej analiza urbanistyczna która to jest obowiązkowym elementem postępowania dowodowego przy ustalaniu warunków zabudowy. Analiza urbanistyczna przeprowadzona w granicach wyznaczonego obszaru analizy powinna składać się z mapy oraz z części opisowej. Analizą powinny zostać objęte wszystkie zabudowane działki znajdujące się w wyznaczonym obszarze analizowanym i uwzględniać cechy i parametry zabudowy w obszarze analizowanym, o których mowa w rozporządzeniu, a także zawierać wyliczenie średnich wielkości poszczególnych parametrów. Obowiązek sporządzenia w toku postępowania dokumentacji służącej analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-6 ustawy o zagospodarowaniu, wynika z treści rozporządzenia w/s nowej zabudowy. Sporządzenie analizy architektoniczno-urbanistycznej ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Jednym z głównych elementów materiału dowodowego stanowi treść analizy, która to pozwala stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie, a w konsekwencji również pozwoli dokonać kontroli prawidłowości działania organu administracji wydającego decyzję w sprawie warunków zabudowy. Analiza urbanistyczna jako główny dowód w sprawie ma wskazywać parametry zabudowy, a ich określenie ma wynikać z opisanego w części tekstowej analizy rozumowania, opartego na stwierdzonym stanie faktycznym (istniejącym zagospodarowaniu sąsiednich nieruchomości, układzie urbanistycznym), jak również na wyliczeniach matematycznych. Odrębnie sporządzone wyniki tej analizy, ich rzetelność, kompletność i zgodność z zapisami rozporządzenia przesądzają w znacznej mierze o wynikach całego postępowania. Wyniki analizy stanowią swego rodzaju streszczenie, podsumowanie i wyciągnięcie wniosków z samej analizy. Dlatego też w aktach postępowania administracyjnego musi znaleźć się taka analiza i to zawierająca część tekstową i graficzną.

Następnie zauważyć należy, że ustawodawca w art. 61 ust. 1 pkt 3 przewidział, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu powinno być wystarczające dla zamierzenia budowlanego, co oznacza, że wnioskodawca wraz z wnioskiem powinien przedłożyć dokumenty to potwierdzające.

Przenosząc powyżej przytoczone przepisy na grunt niniejszego postępowania, w pierwszej kolejności należy dokonać oceny prawidłowości przeprowadzonej w niniejszej sprawie analizy urbanistycznej, a w konsekwencji zasadności ustalonych w decyzji warunków zabudowy.

Odnosząc się zatem do powyższego, podnieść należy, że zarówno z analizy, jak i decyzji w żaden sposób nie wynika na jakiej podstawie oraz w jaki sposób wyznaczono obszar terenu analizowanego, a także m.in. jaka jest szerokość frontu działki. Zauważyć bowiem należy, że aby dokonać oceny, czy obszar analizowany został przez organ orzekający w przedmiocie wniosku o ustalenie warunków zabudowy wyznaczony prawidłowo, konieczne jest posiadanie informacji o szerokości frontu działki objętej wnioskiem inwestora. Z części tekstowej i graficznej analizy powinno jednoznacznie wynikać, że granice obszaru analizowanego zostały wyznaczone zgodnie z art. 61 ust. 5a u.p.z.p. Część tekstowa i graficzna analizy powinny pozwalać na jednoznaczne stwierdzenie - bez konieczności dodatkowych porównań z innymi dokumentami - że obszar analizowany stanowi minimum trzykrotną szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, a jeśli jest większy niż wskazane minimum, to winny pozwalać na jednoznaczne ustalenie przyjętej przez organ wielokrotności tego minimum. Dane dotyczące szerokości frontu działki objętej wnioskiem są niezbędne, aby sprawdzić wielkość wyznaczonego obszaru analizy i sposób wyznaczenia tego obszaru.

Co więcej, wykonanie prawidłowej, odpowiadającej wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. analizy urbanistycznej, ma fundamentalne znaczenie dla sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy. To właśnie w ramach tego opracowania dokonuje się analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na obszarze, na którym ma powstać nowa zabudowa. Wyznaczenie obszaru analizowanego oraz ustalenie wskaźników, parametrów i cech zastanej na nim zabudowy bez ich oparcia o konkretne dane uniemożliwia dokonanie oceny, czy występująca zabudowa da się pogodzić z planowaną inwestycją. Prawidłowe sporządzenie analizy urbanistycznej, sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy oraz dokonanie stosownych uzgodnień tej decyzji z innymi organami, wykracza znacząco poza ramy unormowanego w art. 136 KPA uzupełniającego postępowania dowodowego (wyrok z Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., II OSK 930/23).

W decyzji wskazano jedynie, że w oparciu art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala się fronty od strony głównych wejść do budynków dla każdego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, bez konkretnego wyliczenia granic obszaru analizowanego.

Wskazać zatem należy, że z treści decyzji oraz jej załączników nie wynika po pierwsze, jaka jest szerokość frontu działki objętej wnioskiem, która determinuje zasięg granic obszaru analizowanego, nie można z całą stanowczością stwierdzić, że obszar analizowany wyznaczono zgodnie z art. 61 ust. 5a u.p.z.p. Przyjęcie granic obszaru analizowanego o takim zasięgu, jak uczyniono to w decyzji I instancji, bez uzasadnienia w analizie, uznać należy za dowolne. Ma to zasadnicze znaczenie dla prawidłowości całego postępowania w przedmiocie warunków zabudowy, od zasięgu granic obszaru analizowanego zależy bowiem, które nieruchomości będą brane pod uwagę w procesie ustalania poszczególnych parametrów architektonicznych oraz cech zagospodarowania terenu. **Nieprawidłowe, bo nieuzasadnione wyznaczenie obszaru analizowanego stanowi samodzielną podstawę do uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania. Przeprowadzenie w tych warunkach analizy architektoniczno-urbanistycznej przez organ II instancji stanowiłoby wyraźne naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 KPA).**

Kolejny zarzut który należy uczynić dotyczy określenia przez organ I instancji parametrów kształtowania zabudowy oraz uzasadnienia w tym zakresie. W decyzji ustalono odrębne warunki zabudowy dla budynków jednorodzinnych, a odrębne dla budynku usługowego mimo iż analiza stanowiąca załącznik do decyzji w żaden sposób nie rozdziela określenia parametrów kształtowania zabudowy na terenie analizowanym na budynki jednorodzinne i budynki usługowe.

Czyniąc zestawienie przyjętych w analizie parametrów kształtowania zabudowy z określonymi w decyzji, wskazać należy co następuje:

1. Powierzchnia zabudowy:

- na terenie analizowanym: od ok. 5,5% (ul. Kiepur 35) do ok. 54% (ul. Krzemienna 9), średnio: 24%,
- zgodnie z decyzją: do 26 %

Parametr ten został w decyzji ustalony powyżej średniej wartości występującej na terenie analizowanym. Mimo powyższego jednak, organ I instancji w uzasadnieniu decyzji wskazał, że parametr ten został ustalony w oparciu o § 5 ust. 1 rozporządzenia ws. sposobu ustalania wymagań

dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, organ I instancji w żaden sposób nie uzasadnił przyjęcia parametrów wyższych niż średnie, co powinno być bezwzględnie uczynione.

Ewentualną podstawę prawną do zastosowania wartości wyższych niż średnie stanowi nie § 5 ust. 1 błędnie wskazany przez organ, a § 5 ust. 2 zgodnie z którym: dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy. Przenosząc powyższe na grunt niniejszego postępowania, podnieść należy, że przyjęcie parametrów powyżej średniej w żaden sposób nie wynika z przeprowadzonej w niniejszej sprawie analizy gdyż w analizie ujęto minimalne, maksymalne i średnie wartości powierzchni zabudowy bez podziału na funkcje budynków.

2. Szerokość elewacji frontowej:

- na terenie analizowanym: od ok. 5.5 m (ul. Luba 15) do ok. 39 m (ul. Krzemienka 9), średnio: 12 m,
- zgodnie z decyzją:
 - dla budynków jednorodzinnych: do 12 m,
 - dla budynków usługowych: od 18 m do 22 m

Parametr ten został w decyzji ustalony powyżej średniej wartości występującej na terenie analizowanym w zakresie szerokości elewacji frontowej dla budynków usługowych. Mimo powyższego jednak, organ I instancji w uzasadnieniu decyzji wskazał jedynie, że parametr ten został ustalony w oparciu o § 6 ust. 2 rozporządzenia ws. sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, organ I instancji w żaden sposób nie uzasadnił przyjęcia parametrów wyższych niż średnie, co powinno być bezwzględnie uczynione.

Zgodnie z powołanym powyżej przepisem rozporządzenia: dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy. Przenosząc powyższe na grunt niniejszego postępowania wskazać należy, że przyjęcie parametrów powyżej średniej w żaden sposób nie wynika z przeprowadzonej w niniejszej sprawie analizy gdyż w analizie ujęto minimalne, maksymalne i średnie wartości szerokości elewacji frontowej bez podziału na funkcje budynków.

3. Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej/wysokość budynku:

- na terenie analizowanym: od ok. 2,3 m (ul. Kiepur 45) do ok. 11 m (ul. Odrodzenia 59), średnio: 6 m -- a nie jak błędnie przyjmuje organ I instancji w decyzji 8 m.
- zgodnie z decyzją dla budynków jednorodzinnych oraz usługowych: do 6m dla dachu spadzistego bądź do 8m dla dachu płaskiego, wysokość w najwyższym punkcie dachu do 8m.

Parametr ten został w decyzji ustalony powyżej średniej wartości występującej na terenie analizowanym w zakresie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej/wysokości budynku. Mimo powyższego jednak, organ I instancji w uzasadnieniu decyzji wskazał jedynie, że parametr ten został ustalony w oparciu o § 7 ust. 3 i 4 rozporządzenia ws. sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, organ I instancji w żaden sposób nie uzasadnił przyjęcia parametrów wyższych niż średnie, co powinno być bezwzględnie uczynione. Zgodnie z powołanym powyżej § 7 ust 4 rozporządzenia: Dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, o której mowa w ust. 1, jeżeli wynika to

z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowego postępowania wskazać należy, że przyjęcie parametrów powyżej średniej w żaden sposób nie wynika z przeprowadzonej w niniejszej sprawie analizy gdyż w analizie ujęto minimalne, maksymalne i średnie wartości wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej/wysokości budynku bez podziału na funkcje budynków.

4. Geometria dachu:

- na terenie analizowanym:

Układ połaci dachowych: płaskie, jednospadowe, dwuspadowe, wielospadowe,

Kąt nachylenia: do 45 stopni,

Kierunek głównej kalenicy: równoległe i prostopadłe do granic frontowych nieruchomości,

Wysokość głównej kalenicy od ok. 4 m (ul. Kiepury 35) do ok. 12 m (ul. Kiepury 22 i 22a, ul. Skwerowa 17), średnio 8 m.

- zgodnie z decyzją:

dach płaski (0°-12°), dwuspadowy lub wielospadowy o nachyleniu połaci dachowych od 12° do 45°,

układ kalenicy głównej dostosowany do bryły budynku,

wysokość w najwyższym punkcie dachu do 8m;

Parametr ten został ustalony według średnich wartości występujących na obszarze analizowanym, zgodnie z § 8 rozporządzenia ws. sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połaci dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu terenu) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym.

Odnosząc się do powyższej analizy, zauważyć należy, że w większości parametrów w decyzji organu I instancji przyjęto wartości powyżej średniej wynikającej z wyników analizy, stanowiących załącznik do decyzji. Ponadto, jak już zostało wskazane, zarówno z decyzji jak i z analizy nie wynika, jakie są wartości minimalne, maksymalne oraz średnie dla budynków pełniących funkcje jednorodzinne a jakie są te wartości dla budynków pełniących funkcje usługowe. W uzasadnieniu decyzji organ w żaden sposób nie uzasadnia przyjęcia wartości powyżej średnich, a co więcej na stronie 5 decyzji organ I instancji wskazuje, że „parametry dla przedmiotowych budynków ustalono przyjmując wartości średnie wynikające z wykonanej analizy urbanistyczno- architektonicznej terenów sąsiadujących z terenem inwestycji”.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma zatem fakt, że organ pierwszej instancji nie uzasadnił swojego stanowiska odnośnie wyznaczenia wartości innych niż średnie. Zauważyć należy, że parametry zabudowy objętej decyzją o warunkach zabudowy ustala się w oparciu o średnie wartości występujące w obszarze analizowanym. Odstępstwo od tej reguły uzasadnione być winno wynikami sporządzonej w sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej. Odstępstwo od parametrów średnich winno wynikać (tj. być uzasadnione) przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie urbanistyczno-architektonicznej. Naczelnym celem planowania przestrzennego jest bowiem uwzględnianie wymagań ładu przestrzennego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia

27.01.2022 r. II OSK 1611/19, por. wyrok NSA z 21.10.2020 r. II OSK 1923/20; por. także wyroki NSA z: 30.01.2018 r. II OSK 1515/17; z 13.12.2019 r. II OSK 336/18 oraz z 30.05.2019 r. II OSK 1330/18).

Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie generalną zasadą wynikającą z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz 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 jest ustalenie parametrów nowej zabudowy jako wartości średnich w obszarze analizowanym z możliwością odstępstw, o ile wynika to z analizy. **Ewentualne odstępstwa od powyższej zasady, jako wyjątki, winny być każdorazowo szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu decyzji.** Celem prawodawcy było bowiem ustalenie wskaźników o których mowa w art. 61 ust. 7 pkt 1 – 5 ustawy w taki sposób, aby planowana zabudowa nawiązywała do zabudowy "zastanej" w obszarze analizowanym. Konsekwentnie przy określeniu parametrów planowanej zabudowy możliwe jest wskazanie ich dolnej i górnej granicy, czy też użycie określenia "około". Dopiero w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej ma dojść do ostatecznego, dokładnego i precyzyjnego ustalenia wymiarów planowanej zabudowy. Zwykle więc w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie jest konieczne tak precyzyjne określenie poszczególnych parametrów zabudowy, jak będzie to niezbędne na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego. Od zasady powyższej należy jednak wprowadzić wyjątek, w sytuacji, w której planowana inwestycja stanowi inwestycję dominującą na terenie objętym analizą. Określenie poszczególnych parametrów poprzez określenie powierzchni zabudowy jako nie więcej niż (...)%, szerokość elewacji frontowej (...) m, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej od (...) m, daje zbyt dużą swobodę inwestorowi, co wprowadza element niepewności dla właścicieli działek sąsiadujących (wyrok WSA siedziba Poznań z dnia 07-07-2021, IV SA/Po 215/21).

Wobec powyższego, podnieść należy, że bez wątpienia kwestia ta wymaga ponownego wyjaśnienia, przeprowadzenia ponownej analizy zabudowy występującej na prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym, ustalenia parametrów zabudowy dla planowanej inwestycji, a następnie szczegółowego uzasadnienia w decyzji w szczególności w przypadku gdy organ za zasadne uzna przyjęcie wartości powyżej średnich wartości w obszarze analizowanym.

W ocenie organu drugiej instancji przedstawione powyżej argumenty wskazują na brak staranności w prowadzonym postępowaniu. Organ II instancji nie wyklucza, że planowana inwestycja będzie możliwa do zrealizowania, jednakże wydanie dla niej warunków zabudowy – z uwagi na jej charakter – wymaga jasnego i prawidłowego określenia terenu analizowanego, prawidłowego scharakteryzowania obiektów występujących na terenie analizowanym oraz prawidłowego ustalenia, co niemniej ważne, szczegółowego uzasadnienia ustalonych parametrów, w szczególności poprzez odniesienie ich nie tylko do obszaru analizowanego, ale przede wszystkim do działek bezpośrednio sąsiadujących z terenem inwestycji. Zdaniem składu orzekającego, w realiach przedmiotowej sprawy, warunki powyższe nie zostały spełnione, co uzasadniało uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Ponadto, jedynie na marginesie zauważyć należy, że w toku postępowania organ nie zawiadomił stron o zakończeniu postępowania. Jedną z podstawowych zasad postępowań administracyjnych w Polsce jest zasada zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu. Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego powyższa zasada została unormowana w art. 10

Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 10 § 1 kpa zasada czynnego udziału stron odnosi się do wszystkich stadiów postępowania administracyjnego. Organ jest zobowiązany zapewnić stronie możliwość wypowiedzenia się w sprawie od momentu jego wszczęcia, poprzez postępowanie dowodowe aż do momentu wydania decyzji administracyjnej albo odpowiedniego postanowienia kończącego postępowanie w danej instancji. Ponadto, z przepisu tego wynika obowiązek organu poinformowania strony o zakończeniu postępowania dowodowego i w konsekwencji o możliwości wypowiedzenia się co do okoliczności wskazanych w tym artykule, które będą stanowić podstawę faktyczną decyzji. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Mimo powyższego jednak, uchybienie to nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy.

W tym miejscu Kolegium podkreśla, że zarzuty zgłoszone w odwołaniu częściowo nie mogą mieć wpływu na decyzję wydaną w niniejszej sprawie. W szczególności zauważyć należy, że organ nie może dokonywać oceny spełnienia przez inwestycję warunków przeciwpożarowych czy też w zakresie ewentualnego ograniczenia prawa własności.

Odnosząc się jednak do kwestii podnoszonych przez skarżącego, wskazać należy, że badanie zgodności realizacji inwestycji z przepisami prawa budowlanego rozstrzygać będzie organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę poprzez sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami prawa, np. w zakresie zgodności z przepisami przeciwpożarowymi. Na poparcie powyższego przywołać należy m.in. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 398/12 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Lex nr 1559737), gdzie Sąd wyjaśnił, że: „Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego. W postępowaniu tym organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. W postępowaniu tym organ bada w szczególności czy 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, czy teren ma dostęp do drogi publicznej, czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.). 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 warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p.

Spełnienie przez inwestycję wymogów dot. infrastruktury, warunków technicznych, takich jak usytuowanie obiektów na działce, jest zaś oceniane w trakcie kolejnego etapu procesu inwestycyjnego, w postępowaniu o pozwolenie na budowę przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do przepisów Prawa budowlanego i przepisów o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dopiero organ wydający pozwolenie na budowę musi wiążąco wypowiedzieć się m.in. na temat usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, ze wskazaniem wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich (art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego), gdyż dopiero ten organ ocenia projekt obiektu i dopiero wtedy zapada rozstrzygnięcie, czy projekt odpowiada

warunkom wynikającym z Prawa budowlanego oraz przepisów szczególnych (zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 779/07).” Powyższe stanowisko skład orzekający Kolegium w pełni podziela.

Zatem usytuowanie planowanego budynku, realizacja elementów infrastruktury i urządzeń technicznych niezbędnych dla funkcjonowania wym. obiektu a także elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne na wnioskowanej działce oraz jego rozmiary, będzie oceniane w trakcie kolejnego etapu procesu inwestycyjnego, tj. w postępowaniu o pozwolenie na budowę przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do przepisów ustawy Prawo budowlane i przepisów o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dopiero wymieniony organ będzie musiał wiążąco wypowiedzieć się m.in. na temat usytuowania budynku ze wskazaniem wymiarów i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej zabudowy terenów sąsiednich, a więc i w nawiązaniu do terenu nieruchomości odwołujących się.

Nadto wyjaśnić również trzeba, iż ochrona interesów osób trzecich również jest realizowana dopiero na etapie pozwolenia na budowę. Przedmiotem postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest bowiem tylko stwierdzenie, czy istnieje możliwość realizacji wnioskowanej inwestycji na wskazanym przez stronę terenie, w oparciu o przepisy wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Subiektywne odczucia właścicieli sąsiednich nieruchomości co do ewentualnych uciążliwości zamierzonej inwestycji (w tym np. podnoszone w odwołaniu zwiększenie natężenia ruchu), nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji odmownej. Także dążenie odwołujących do gwarancji niezmienności otoczenia nie mogło znaleźć racji bytu w sprawie.

Ustalenia natomiast wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich zapisuje się w decyzji o warunkach zabudowy w sposób określony w § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie oznaczeń i nazewnictwa (...). Ustalenia te zostały prawidłowo ujęte w pkt 2e) sentencji zaskarżonej decyzji.

W tym miejscu podnieść również należy, że Skarżący w odwołaniu wskazał, że ulica bez nazwy (droga publiczna dz. nr. ewid. 815, 812/6, 811/11 obręb 428-Grabówka) została wykonana na podstawie decyzji nr 1/2016 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 12 maja 2016 r., znak: AAB.7011.9.2016 i wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji w ramach niniejszego postępowania. Wyjaśnić zatem należy, że postępowanie o stwierdzenie nieważności jest odrębnym i niezależnym postępowaniem nadzwyczajnym, wobec powyższego brak jest możliwości orzekania w tym zakresie w ramach niniejszego postępowania które dotyczy całkowicie odrębnej kwestii, a decyzja nr 1/2016 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 12 maja 2016 r., znak: AAB.7011.9.2016 nie jest przedmiotem postępowania. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na wniosek lub z urzędu. Wniosek o wszczęcie takiej sprawy należy złożyć do organu wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję, a gdy decyzję wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze – do tego organu.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż organ odwoławczy zgodnie z brzmieniem art. 138 k.p.a. nie ma kompetencji do orzekania o nieważności decyzji. Kompetencje takie zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a. należą do organu wyższego stopnia. Stwierdzenie przez ten organ zaistnienia którejkolwiek z przesłanek kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1 k.p.a. prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Nie ulega wątpliwości, iż skutki te są dalej idące niż w

postępowaniu odwoławczym. Zgodnie bowiem z art. 156 § 1 k.p.a. „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.”

Tym samym, Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ odwoławczy w niniejszej sprawie nie ma kompetencji do orzekania o nieważności decyzji, która to nawet nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

Niezależnie od powyższego, jedynie na marginesie zwrócić uwagę również należy na fakt, że jak ustalono w toku postępowania właścicielem działek sąsiednich o nr. ewid. 811/38 oraz 811/41 jest spółka Parkland II Inwestycje M. Cebula K. Ciepiela – Cebula sp. k, NIP: 9492238395, adres: ul. Krótka 27a, 42-202 Częstochowa. Natomiast korespondencja w niniejszej sprawie kierowana była do Parkland Inwestycje B.G Ciepiela sp. k, adres: ul. Krótka 27a, 42-202 Częstochowa. Ponownie rozpoznając sprawę, organ I instancji powinien zatem ponownie ustalić rzeczywistego właściciela działek sąsiednich o nr. ewid. 811/38 oraz 811/41 jak wynika bowiem z wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem NIP: 9492238395 widnieje spółka: PARKLAND II INWESTYCJE M. CEBULA K.CIEPIELA - CEBULA SP. K., która to spółka w toku niniejszego postępowania nie zmieniała nazwy.

Mając na uwadze wszelkie wskazane w niniejszej decyzji okoliczności, zdaniem tut. Organu zachodzą podstawy do zastosowania w sprawie art. 138 § 2 k.p.a. Organ pierwszej instancji nie ustalił bowiem należycie stanu faktycznego sprawy i nie zebrał, a także nie rozważył i nie ocenił całego materiału dowodowego zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w szczególności w zakresie sporządzenia i oceny analizy urbanistycznej. W tym miejscu należy także wskazać, iż orzecznictwo sądowe konsekwentnie wskazuje, iż naruszenie przez organ administracji obowiązków dotyczących postępowania dowodowego stanowi uzasadnioną podstawę decyzji kasacyjnej. Potwierdzeniem powyższego jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/GI 469/19 w myśl którego „Naruszenie art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a., art. 80 k.p.a. uzasadnia uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ”. Na takim też stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/GI 470/19 zgodnie z którym „W związku ze stwierdzonym naruszeniem przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania - art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a., art. 80 k.p.a. - jako zgodną z prawem ocenić należy decyzję uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania”. Co więcej, jak już zostało wskazane „nieprawidłowe, bo nieuzasadnione wyznaczenie obszaru analizowanego stanowi samodzielną podstawę do uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania. Przeprowadzenie w tych warunkach analizy architektoniczno-urbanistycznej przez organ II instancji stanowiłoby wyraźne naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 KPA).”

Tym samym na gruncie przytoczonej w niniejszej decyzji regulacji prawnej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie działając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uznało za zasadne uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym organ I instancji powinien niniejszą sprawę wyjaśnić indywidualnie i ustosunkować się do wszystkich okoliczności przedmiotowej sprawy w tym również rozpatrzyć uwagi wskazane w niniejszej decyzji m.in. co do uzupełnienia materiału dowodowego czy też przeprowadzenia analizy. Organ przy wydaniu decyzji powinien również uwzględnić aktualne orzecznictwo sądowo administracyjne. Ponadto, organ I instancji powinien swoje stanowisko w sposób precyzyjny i jednoznaczny wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji, odnosząc je przy tym do ustalonego w sprawie stanu faktycznego by móc wykazać odwołującemu powody, jakie przemawiają za takim, a nie innym rozstrzygnięciem, a także aby możliwa była weryfikacja wydanej w sprawie decyzji. W związku z czym zdaniem Składu Orzekającego tut. Kolegium rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ pierwszej instancji.

Biorąc zatem powyższe pod rozwagę należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie, Aleja Niepodległości 20/22, 42-200 Częstochowa. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.) – zwanej dalej p.p.s.a., sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji;
- 2) żądanie jej uchylenia oraz
- 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 złotych

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

Gabriela Zajder
mgr Gabriela Zajder

Otrzymują:

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

Jacek Puszek
mgr Jacek Puszek

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

Patrycja Mądrzyk
mgr Patrycja Mądrzyk

1. ,
2. ,
3. ,
4. ,
5. ,
6. ,
7. Gmina Miasto Częstochowa, WMinW,
8. KOBNEXT Sp. z o.o.,
9. ,
10. ,
11. ,
12. Nowa Deweloper sp. z o.o.,
13. ,
14. ,
15. ,
16. ,
17. ,
18. ,
19. ,
20. Parkland II Inwestycje M. Cebula K. Ciepiela – Cebula sp. k,
21. Prezydent Miasta Częstochowy, Wydział Administracji,
22. ,
23. ,
24. a/a.