

BRM.0003.590.2010



Jerzy Reszke



Dąbrowa Górnicza dnia 20.06.2020 r.

L. P. Prezydent

W

INTERPELACJA nr.....



Dotyczy: **naruszenie** art. 61 ust. 1 pkt 1-5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w **Decyzji dla stacji bazowej przy ul. Koksowniczej**

W nawiązaniu do odpowiedzi na interpelację nr BRM.0003.523.2010 zwracam się z wnioskiem, dlaczego przy wydawaniu Decyzji nie uwzględniono art. 61 ust. 1 pkt 1-5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest uzależnione od spełnienia łącznie przesłanek określonych art. 61 ust. 1 pkt 1-5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

1. kontynuacji funkcji oraz możliwości ustalenia wymogów dla nowej zabudowy na zasadach tzw. „dobrego sąsiedztwa”,
2. dostępności do drogi publicznej,
3. wystarczającego uzbrojenia terenu,
4. braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
5. zgodności z przepisami odrębnymi.

Jak wynika z art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia m. in. takiego warunku, że 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. Temat zgodności warunków zabudowy z sąsiednią zabudową jest szeroko znany w orzecnictwie:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu II SA/Po 512/17, Przepis art. 61 ust. 1 p1 u.p.z. p. a interpretacja sformułowania: „zabudowa w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy”. -

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Równocześnie, stosownie do treści art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy uzależnione jest od istnienia, co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej oraz zabudowanej 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. Przepis ten wprowadza do polskiego systemu prawnego zasadę dobrego sąsiedztwa, uzależniającą zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania przestrzennego (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, str. 491).

Samo sąsiedztwo, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy przy utożsamiać z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym, niemającym wiele wspólnego ze wspólną granicą (zob. E. Skorczyńska, Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy dla innych inwestycji, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 7 - 8, s. 94). Takie szerokie (derywacyjne) pojęcie "działki sąsiedniej" było też przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. akt K 17/08, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 61, Trybunał, stwierdził, że "za działkę sąsiednią należy uznać każdą działkę znajdującą się w obszarze analizowanym wyznaczonym w sposób określony w § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r., co oznacza, że w sposób funkcjonalny wszystkie działki znajdujące się na obszarze analizowanym należy uznać za <> w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

Obowiązywanie w polskim systemie prawnym zasady dobrego sąsiedztwa oznacza, że planowana inwestycja nie może odbiegać od istniejącej, w momencie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, sąsiedniej zabudowy. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje, iż ratio legis art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ochrona "ładu przestrzennego", określonego w art. 2 pkt 1 ustawy, jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz

kompozycyjno - estetyczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 646/06, Baza NSA). Innymi słowy, zasada dobrego sąsiedztwa wymaga dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są przy tym faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna bowiem odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 10/11, Baza NSA).

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że zabudową istniejącą, na potrzeby art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być jedynie zabudowa legalna, a więc mająca swoje oparcie we właściwych decyzjach organu architektoniczno - budowlanych lub nadzoru budowlanego. Sąd podziela stanowisko zajęte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 1744/12, Baza NSA, gdzie słusznie wskazano, iż sformułowanie "zabudowa w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy" dotyczy jedynie zabudowy legalnej, co oznacza, że organ orzekając o warunkach zabudowy powinien w obszarze analizowanym uwzględnić jedynie legalnie wzniesione obiekty.

Przewidziany w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunek istnienia zabudowy w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy dotyczy zaren zabudowy legalnej. Sformułowanie "zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy" dotyczy jedynie takiej zabudowy, która powstała i jest użytkowana w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Tak więc, przy sporządzaniu analizy i ocenie spełnienia warunków art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy administracji nie powinny uwzględniać obiektów wzniesionych lub użytkowanych niezgodnie z prawem, pomimo tego, że zakaz taki nie wynika bezpośrednio z treści przepisu. Taki sposób rozumowania wyznacza wykładnia systemowa i celowościowa. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem uregulowania przewidzianego w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

jest zapewnienie ładu przestrzennego. Organ orzekając o warunkach zabudowy winien w analizie uwzględniać legalnie istniejące obiekty, a więc obiekty, odnośnie do których wydano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę w trybie art. 35 ust. 1-4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, bądź obiekty w stosunku do których przeprowadzono legalizację i wydano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego w trybie art. 49 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Sąd podkreśla, że do analizy porównawczej nie może być przyjęta zabudowa nielegalna, znajdująca się w obszarze analizowanym. Przy dokonywaniu analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu przyjąć należy, że są to działki niezabudowane. Mieć bowiem należy na względzie, że sam fakt wybudowania obiektu na danym terenie nie świadczy o jego powstaniu zgodnie z prawem i możliwości jego uwzględnienia w analizie.

Stwierdzenie, czy planowana inwestycja spełnia wymogi "ładu przestrzennego", musi zostać poprzedzone sporządzeniem analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, na którym inwestycja jest planowana. Szczegółowy sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w powiązaniu z analizą stanu istniejącego, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 powyższego aktu, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie, zgodnie z § 3 ust. 2 powyższego przepisu, granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 m. W ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjmuje się, że prawidłowe zastosowanie normy wynikającej § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. nakazuje wyznaczenie obszaru analizowanego ze wszystkich stron działki budowlanej objętej

wnioskiem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1533/07, Baza NSA), przy czym granica wyznaczonego terenu z każdej strony działki nie może być mniejsza niż 50 metrów.

Jak wskazuje analiza akt sprawy obszar analizowany został wyznaczony w sposób prawidłowy, a minimalny teren analizowany wynoszący 90 m., przekraczał trzykrotność szerokości działki objętej wnioskiem.

Odnosząc się do zarzutów skargi wskazać należy, że niewątpliwie z unormowania zawartego w § 3 ust. 2 rozporządzenia nie wynika, że niedopuszczalne jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego w odległości większej niż minimalna, gdyż normuje ono jedynie minimalne granice obszaru, który ma być analizowany pod względem funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Organ może zatem objąć analizą obszar większy niż wskazany w tym przepisie, mając na uwadze zasadę dobrego sąsiedztwa, wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wskazały organy na znacznym obszarze doszło do niekontrolowanej samowolnej budowy całego kompleksu domków letniskowych, powiększenie obszaru analizowanego nie miało więc wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, a nawet mogłoby zostać poczytane jako działanie na korzyść skarżącego zmierzające do poszukiwania dalej zlokalizowanej zabudowy legalnej.

Zaznaczyć należy, iż sposób wyznaczenia granic obszaru analizowanego nie stanowi sztywnej zasady, ważne jest jedynie, aby jego granice nie były mniejsze niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem i nie mniejsze niż 50 m, co jest minimum (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 171/11, Baza NSA). Uwzględnienie zasady dobrego sąsiedztwa może wskazywać na celowość, lub wręcz wymagać szerszego określenia granic obszaru analizowanego w celu wykazania spójności urbanistycznej planowanego zamierzenia z obiektami lub inwestycjami już istniejącymi w sąsiedztwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1936/13, Baza NSA)."

Taka analiza przeglądu sytuacji w przedmiotowej sprawie miejsca nie miała. W obszarze analizowanym występują tereny niezabudowane oraz zabudowane. Teren inwestycji położony jest pośród terenów rolniczych. Powiększanie obszaru analizowanego stanowiłoby więc "poszukiwanie" w bliżej nie sprecyzowanej odległości od terenu analizowanego działki, która mogłaby stanowić wzorzec dla planowanej inwestycji i stanowiłaby jedynie uzasadnienia dla uwzględnienia interesu inwestora co jest niedopuszczalne w kontekście zasady dobrego sąsiedztwa. Również przed takim działaniem przestrzegał

zapis w uzasadnieniu do projektu Uchwały Nr XXXVIII/776/2018 z dnia 28 marca 2018, w którym przestrzega się przed naporem inwestycyjnym na tym terenie bez zachowania dotychczasowych funkcji ochronnych.

Henryk Benda