

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Tomasz Gawroński (spr.)
2. Anna Kawecka
3. Marcin Setla

- po rozpatrzeniu odwołania P. Waclawa Filipeckiego od wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r. nr AU-2/7331/1283/10 orzekającej z wniosku Gminy Miejskiej Kraków o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „budowa zespołu pięciu domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej z wbudowanymi garażami na działce nr 188/64 obr. 40 jedn. ewid. Podgórze wraz z wjazdem z działki nr 278/1 obr. 40 jedn. ewid. Podgórze przy ul. Hufcowej i ul. Dobrowolskiego w Krakowie”,

- działając na podstawie art. 54, art. 59, art. 61, art. 64 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz U. nr 80, poz. 717 ze zm.), § 1-9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1588) oraz art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a.,

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję Organu I instancji.

UZASADNIENIE

Opisaną na wstępie decyzją Prezydent Miasta Krakowa orzekł z wniosku Gminy Miejskiej Kraków działającej przez pełnomocnika P. Annę Trembecką o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „budowa zespołu pięciu domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej z wbudowanymi garażami na działce nr 188/64 obr. 40 jedn. ewid.

Podgórze wraz z wjazdem z działki nr 278/1 obr. 40 jedn. ewid. Podgórze przy ul. Hufcowej i ul. Dobrowolskiego w Krakowie”. W uzasadnieniu podniesiono, że postępowanie w sprawie wszczęto na wniosek z dnia 24 maja 2007 r., a teren określony we wniosku nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Uprzednio wydana w niniejszej sprawie decyzja została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z dnia 5 marca 2009 r. W toku ponownie prowadzonego postępowania uzupełniono postępowanie dowodowe, mając na względzie uwagi zawarte w decyzji uchylającej, uzupełniono analizę urbanistyczno – architektoniczną, uzyskano aktualne warunki podłączeń w zakresie mediów, wyjaśniono wątpliwości związane z wydaną decyzją o pozwoleniu na budowę. Organ I instancji podkreślił ponadto, że zostały spełnione łącznie przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedstawiając w uzasadnieniu argumenty przemawiające za zasadnością przyjęcia stosownych rozwiązań. Wydana decyzja określa stosowne warunki zabudowy oraz dołączono do niej wymagane prawem załączniki. Szczegółowo ustosunkowano się do podniesionych zarzutów.

Odwołanie od powyższej decyzji w ustawowym terminie złożył P. Wacław Filipecki, nawiązując przy tym do wydanej już decyzji nr 1130/3A/2001.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie po przeprowadzeniu analizy zgromadzonego materiału dowodowego stwierdziło, co następuje.

Poza sporem pozostaje to, że w niniejszej sprawie istniały, wobec nieobowiązania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, podstawy do przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie art. 59 i nast. ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, i że postępowanie to prowadzone było przez organ właściwy – zgodnie ze wskazaniem z art. 60 ust.1 w/w ustawy – Prezydenta Miasta Krakowa.

Jak słusznie podał Organ I instancji w zaskarżonej decyzji, dla wydania decyzji w.z., konieczne jest łącznie spełnienie warunków, o jakich mowa w art. 61 ust 1 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Jednym z nich jest występowanie, na obszarze analizowanym, co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, 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 (art.61 ust. 1 pkt1 ustawy o planowaniu...). Z uwagi na użycie przez Ustawodawcę słowa „łącznie” w komentowanym przepisie, należy stwierdzić, że przy braku działki sąsiedniej, odpowiadającej opisanym powyżej wymaganiom, wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe, jak też niemożliwe jest wydanie decyzji, przy braku spełnienia któregośkolwiek z pozostałych punktów tego przepisu.

Na postępowanie wyjaśniające, prowadzone w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji w.z., składa się między innymi dokonanie analizy urbanistyczno-architektonicznej obszaru otaczającego działkę, której dotyczy wnioski inwestora. Odbywa się to w oparciu o przepisy wspomnianego powyżej, a stanowiącego akt wykonawczy do ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. I tak, § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowi: „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 ustawy.” (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zob. § 2 pkt 1 rozporządzenia). Zgodnie z ust.2 § 3 granice tego obszaru, wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem inwestora. Jak wynika z dalszych przepisów rozporządzenia - § 4 - § 8 – zabudowa znajdująca się na tym terenie, jest podstawą wyznaczenia parametrów dla nowej inwestycji – odnośnie obowiązującej linii zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki oraz geometrii dachu.

Ustalenie, przez organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji w.z., tego, jaki rodzaj zabudowy dominuje na tym obszarze, pozwala następnie na określenie warunków zabudowy dla nowej inwestycji.

Niemniej jednak sposób sporządzania analizy, jak i poszczególne zasady ustalania warunków zagospodarowania dla projektowanej inwestycji, a podane w cytowanym powyżej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003r., winny być przestrzegane i zrealizowane.

W wyroku z dnia 16.11.2005r. do sygn IV SA/Wa 1485/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdził m. innymi, iż (...) powyższe rozporządzenie, w

sytuacji konieczności jego zastosowania (czyli wtedy, gdy brak jest na danym terenie obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego) zawiera bezwzględnie wiążące reguły postępowania, przy określaniu wymagań, które winny być następnie wprowadzone do decyzji ustalającej warunki zabudowy. Określenie konkretnych wymagań ma służyć zapewnieniu ładu urbanistycznego, którego elementami są gabaryty sąsiadujących budynków zapewniających harmonijny krajobraz.(...)”.

W niniejszej sprawie, w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego, przeprowadzono analizę, o jakiej mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Analiza zawiera część graficzną – mapę ewidencyjną, na której zakreślono granice obszaru analizowanego, granice terenu objętego wnioskiem, jak i część tekstową. Organ zweryfikował warunki oraz zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy wynikające z art. 61 ust.1 ustawy, w tym w szczególności dotyczące ustalenia:

- 1) linii zabudowy;
- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- 3) szerokości elewacji frontowej;
- 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych).

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 60 ust. 4 *ustawy*, ustalenie warunków zabudowy odbywa się z udziałem osoby posiadającej wiadomości specjalne. Osoba taka, wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów, dzięki swojej wiedzy, ma dać gwarancję właściwego stosowania cytowanego tu przepisu art. 61 ust. 1 i następnych *ustawy*.

Zgodnie z art. 56 w związku z art. 64 *ustawy* - nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Oznacza to, że po stronie potencjalnego inwestora powstaje prawo podmiotowe polegające na możliwości domagania się uzyskania decyzji pozytywnej w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, o ile zachodzi zgodność z właściwymi przepisami. Instrument wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy – jako dopuszczalny w odniesieniu do obszarów nie objętych planem miejscowym – stanowi równoprawne źródło kształtowania sposobu zagospodarowania konkretnego obszaru. Nie ulega wątpliwości, że w ramach władztwa planistycznego – uchwalając plan miejscowy organy gminy w sposób kompleksowy i zazwyczaj dotyczący większego terenu określają przyszłe przeznaczenie danego terenu, kreując jednocześnie rozwój gminy lub jej części. Z kolei decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest pod kątem konkretnie zdefiniowanego zamierzenia, a proces dochodzenia do

pozytywnych konkluzji kształtujących dany stosunek administracyjny odbywa się na podstawie zasady dobrego sąsiedztwa, a więc poprzez nawiązanie do zabudowy istniejącej w tzw. obszarze analizowanym. W toku postępowania dowodowego odbywa się konkretyzacja praw i obowiązków kształtowanych następnie decyzją administracyjną. Istotnym celem postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest pogodzenie wskazanego wyżej prawa podmiotowego inwestora do domagania się uzyskania pozytywnej decyzji, a oceną zgodności planowanego zamierzenia z przepisami prawa zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowej.

Zasadę dobrego sąsiedztwa, o której mowa powyżej na grunt prawa polskiego wprowadza art. 61 ust.1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzależniający zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Celem tej zasady jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 ustawy, czyli takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo – społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno – estetyczne. Powyższy przepis wskazuje kumulatywne przesłanki składające się na zagwarantowanie ładu przestrzennego. Warto wskazać, że najistotniejsza z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy - zasada kontynuacji funkcji oznacza, że nowa zabudowa powinna mieścić się w granicach zastanego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu (w tym użytkowania obiektu). Z kolei pod pojęciem cech zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 2 pkt 3 rozporządzenia) należy rozumieć w szczególności gabaryty, formę architektoniczną obiektów budowlanych, usytuowanie linii zabudowy oraz intensywność wykorzystania terenu, zaś działka sąsiednia to działka dostępna z tej samej drogi publicznej, która 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 (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy).

W ocenie Kolegium, sporządzona w niniejszej sprawie analiza urbanistyczno-architektoniczna odpowiada wymogom formalnym, o których mowa w przedmiotowym rozporządzeniu. Obszar analizowany określono w sposób zgodny z § 3 rozporządzenia. Przedmiotowa analiza opisuje sposób zagospodarowania terenu oraz występujące w obszarze analizowanym parametry.

W ocenie Kolegium parametry urbanistyczne zostały określone w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia wykonawczego, uwzględniają one wymóg ładu przestrzennego, a ustalono je w sposób wyważony. W obszarze analizowanym niewątpliwie istnieją działki sąsiednie, pozwalające na kontynuację funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności działki nr 189/17-189/22 obr. 40 Podgórze. Planowane zamierzenie polegać będzie na budowie zespołu domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej.

Przechodząc do oceny konkretnych parametrów urbanistycznych, należy zauważyć, że wskaźnik linii zabudowy nawiązuje do linii zabudowy od ul. Dobrowolskiego w odległości 6m od granicy z działką drogową nr 278/1 obr. 40 Podgórze, jako kontynuacja linii wyznaczonej przez południowo – wschodni narożnik domu jednorodzinnego na działce nr 289/1. Wyznaczono także drugą linię zabudowy od ul. Hufcowej w odległości 6m od granicy z działką drogową nr 275 obr. 40 Podgórze w nawiązaniu do linii istniejącej zabudowy wyznaczonej przez budynek nr 1E na dz. nr 289/6 obr. jw.

Wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy ustalono na poziomie do 28 %, czyli w oparciu o § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, t.j. w oparciu o średni wskaźnik w obszarze analizowanym. Szerokość elewacji frontowej każdego budynku ustalono do 15m, a wielkość tę wyznaczono zgodnie z § 6 ust.2 rozporządzenia. Nawiązuje ona do maksymalnej szerokości zabudowy mierzonej od strony ul. Dobrowolskiego.

Jeśli chodzi o wskaźnik wysokości – ustalono go do poziomu okapów/gzymsów do 6 m, z kolei wysokość kalenic głównych wyniosła 9m. Tak ustalone parametry stanowią kontynuację budynków zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie.

Podkreślenia również wymaga, że zaskarżona decyzja zawiera prawidłowo sporządzone załączniki, zarówno obejmujący część tekstową wyników analizy architektoniczno – urbanistycznej oraz załącznik graficzny zawierający prawidłowo wyznaczony obszar analizowany i w tym zakresie uwzględnione zostały wskazówki poprzednio orzekającego składu SKO. Uzupełniono również warunki w zakresie zapewnienia dostawy mediów, tj. opinię Enion Oddział w Krakowie, Zakładu Gazowniczego w Krakowie oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie.

Należy ponadto zauważyć, że konstrukcja prawna regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie pozwala orzekającemu w sprawie organowi administracji publicznej na odmowę ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami odrębnymi. Po stronie potencjalnego inwestora istnieje prawo

podmiotowe do domagania się wydania takiej decyzji, jeżeli planowane zamierzenie spełnia wymogi prawne. Sporządzona ponownie w toku postępowania przed Organem I instancji analiza architektoniczno – urbanistyczna pozwala na ustalenie warunków zabudowy dla planowanego zamierzenia z poszanowaniem wymogów ustawodawstwa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego,

Na zakończenie warto nawiązać do linii orzeczniczej sądów administracyjnych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. W szczególności ustalona linia orzecznicza przyjmuje, że nie jest dopuszczalne przekształcenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2006 r., IV SA/Wa 1323/06, opubl. LEX 283553). Inwestor uzyskując decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uzyskuje bowiem tylko ogólną informację, iż możliwa jest realizacja określonego rodzaju inwestycji na danym terenie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie jako organ administracji publicznej wyższej instancji właściwy w sprawie środków zaskarżenia od decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie jest władne do ustosunkowania się do zarzutów Strony odwołującej dotyczących architektonicznej koncepcji osiedla. W ocenie SKO – a tego dotyczyło postępowanie odwoławcze - decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie narusza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy, a postępowanie przeprowadzono z zachowaniem wymaganych procedur KPA. Decyzja została w sposób prawidłowy uzasadniona, a z ustaleń Organu I instancji wynika, że zamierzenie realizuje przesłanki, o których mowa w art. 61 ust.1 powyższej ustawy. Ponadto jak słusznie zauważył Organ I instancji – decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie rodzi oprav do terenu, nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich.

Dopiero właściwy organ administracji architektoniczno – budowlanej (Prezydent Miasta Krakowa) w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na budowę zweryfikuje, czy zamierzone usytuowanie planowanej inwestycji uwzględnia regulację przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności rozporządzenia wykonawczego do powyższej ustawy oraz parametrów urbanistycznych wynikających z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

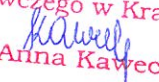
Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie ul. Rakowicka 10. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium

Odwoławczego w Krakowie ul. J. Lea 10, 30 – 048 Kraków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. nr 153, poz. 1270), tzn. winna zawierać oznaczenia sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.


mgr Marcin Suda

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Krakowie

mgr Tomasz Głowacki

Członek
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Krakowie

mgr Anna Kawecka

Otrzymują:

1. strony według załącznika
2. a/a 2x

