

Sygn. akt II SA/Ke 749/10

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Renata Detka
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Chobian Sędzia WSA Jacek Kuza (spr.)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Małgorzata Rymarz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 stycznia 2011 r.
sprawy ze skargi A.W. i S.W.
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego
z dnia [...] znak: [...]
w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy

oddala skargę.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia [...], Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Wójta Gminy G. z dnia [...] odmawiającą ustalenia warunków zabudowy działek o numerach ewidencyjnych : 619, 618, 617, 616/2, 611, 610 i 609 położonych w miejscowości R., dla inwestycji polegającej na budowie 44 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 44 zbiorników na ścieki sanitarne, dróg wewnętrznych i urządzeń budowlanych niezbędnych do użytkowania budynków zgodnie z ich przeznaczeniem oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia organ II instancji ustalił, że opisana wyżej decyzja odmawiająca ustalenia na wniosek A. i S. W. z dnia [...] warunków zabudowy uzasadniona została niespełnieniem warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza przeprowadzona w granicach obszaru analizowanego wykazała bowiem, że w zasięgu terenu inwestycji, w przestrzeni ok. 200 metrowej nie występuje żadna zabudowa. Zabudowa jednorodzinna występuje wyłącznie w sołectwie N., w gminie D.. Jako obszar analizowany wyznaczono minimalny zasięg wynoszący 50m od granic terenu inwestycji uznając, że w wystarczającym stopniu dokumentuje brak zabudowy obszaru, w zasięgu którego położone są nieruchomości objęte wnioskiem. W tak wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje zabudowa jednorodzinna w sołectwie N., która nie może przesądzić o spełnieniu wymogu w zakresie kontynuacji funkcji na terenie innej jednostki administracyjnej, t.j. gminy G. Organ II instancji przytoczył również jeszcze jeden argument organu I instancji za odmową ustalenia warunków zabudowy. W uzasadnieniu decyzji pierwszoinstancyjnej wskazano, iż z zakresu inwestycyjnego jednoznacznie wynika, że głównym celem uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest dokonanie podziału geodezyjnego na 44 działki dla umożliwienia ich sprzedaży. Podkreślono, że działka gruntu objęta wnioskiem może być przedmiotem wydzielenia na skutek podziału geodezyjnego nieruchomości na warunkach określonych w decyzji o warunkach zabudowy oraz w ustawie o

gospodarce nieruchomościami, lecz jedynie w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art.94 ust.2 tej ustawy, bowiem Wójt Gminy G. ogłosił o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla miejscowości R. Skutkuje to zawieszeniem postępowania w sprawie podziału nieruchomości gruntowych.

Z taką argumentacją nie zgodzili się A. i S. W. wnosząc odwołanie od decyzji Wójta Gminy G. W odwołaniu zarzucili błędne wyznaczenie obszaru analizowanego w odległości 50m, a nie jako trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem, t.j. nie mniej niż 90 – 114 m. Zakwestionowali też twierdzenie organu I instancji, że w obszarze kompleksu rolniczego w zasięgu 200 m nie występuje żadna zabudowa, ponieważ w sąsiedztwie terenu inwestycji jest zlokalizowana zabudowa jednorodzinna, tworząca zespół zabudowy osiedlowej, co zostało potwierdzone w uzasadnieniu decyzji organu I instancji. Zdaniem odwołujących się, stanowisko organu I instancji, iż zabudowa jednorodzinna w sołectwie N., w gminie D. nie może przesądzać o spełnieniu wymogu w zakresie kontynuacji funkcji na terenie innej jednostki administracyjnej jaką jest gmina G., jest niewłaściwe i nie poparte przepisami prawa, ponieważ ustawodawca określa granice obszaru analizowanego, a nie w jakiej jednostce administracyjnej położony jest ten obszar. Odwołujący się podnieśli też, że ponieważ ich wniosek nie dotyczył podziału nieruchomości, to zawarte w decyzji stwierdzenie, że głównym celem uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest dokonanie podziału geodezyjnego na 44 działki celem umożliwienia sprzedaży, jest nadużyciem w stosunku do zagwarantowanego w obowiązujących przepisach prawa.

Dokonując oceny zasadności podjętego rozstrzygnięcia SKO zauważyło, że dla terenu, w zasięgu którego znajduje się działka wskazana we wniosku o ustalenie warunków zabudowy, brak jest planu miejscowego, w związku z czym miał zastosowanie art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym 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.85, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Ponieważ jako podstawę odmowy ustalenia warunków zabudowy przyjęto treść art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, który uzależnia wydanie decyzji o warunkach zabudowy między innymi od tego, aby co najmniej jedna działka dostępna z tej samej drogi publicznej, była 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 zabudowy - to SKO oceniło przede wszystkim tę przesłankę. Organ II instancji nie podzielił stanowiska Wójta Gminy G. co do wyznaczenia obszaru analizowanego w odległości 50 m wokół działki objętej wnioskiem, zamiast w odległości stanowiącej trzykrotność szerokości frontu działki inwestora. Zasadą bowiem jest wyznaczanie obszaru analizowanego w odległości stanowiącej trzykrotność frontu działki i jest to odległość minimalna. Odległość 50 m zastrzeżona jest do przypadków, gdy szerokość frontu działki jest niewielka. W konsekwencji SKO uznało, że obszar analizowany wyznaczony został z naruszeniem § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia 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).

Organ II instancji zauważył ponadto, że mapa na której wyznaczono obszar analizowany, nie odpowiada wymaganiom określonym w art.52 ust.2 pkt 1 w/w ustawy, zgodnie z treścią którego winna to być kopia mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku, kopia mapy katastralnej, przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujące teren, którego wniosek dotyczy oraz obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, sporządzone w skali 1:500 lub 1:1000. Tymczasem załączona do wniosku o ustalenie warunków zabudowy mapa nie odpowiada tym wymaganiom, ponieważ jest to mapa do celów projektowych, a nie mapa zasadnicza lub katastralna, której zgodność z oryginałem przyjętym do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego została potwierdzona przez starostę.

Poza tym w ocenie organu odwoławczego wniosek o ustalenie warunków zabudowy jest niespójny; w części graficznej wniosku w liniach rozgraniczających teren inwestycji ujęta została m.in. działka nr 445/1 (droga), natomiast w piśmie z dnia 6 lipca 2010r. korygującym wniosek, jako teren inwestycji nie wymieniono działki nr ewid. 445/1. Również decyzja wydana przez organ I instancji zawiera ten sam błąd. W części tekstowej decyzji jako terenu inwestycji nie wymieniono działki nr 445/1, zaś w części graficznej działka ta została objęta liniami rozgraniczającymi teren inwestycji.

SKO zakwestionowało pogląd odwołujących się dotyczący zgodności planowanej zabudowy z będącym w trakcie opracowania planem miejscowym dla miejscowości R.. Organ wyjaśnił, że projekt planu nie może stanowić podstawy do podejmowania decyzji ustalających warunki zabudowy. Jeżeli plan zostanie uchwalony i wejdzie w życie, decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane będą na podstawie tego planu. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są zaś wyłącznie wówczas, gdy dla danego terenu nie obowiązuje plan miejscowy.

Organ II instancji nie podzielił również poglądu odwołujących się co do braku znaczenia dla oceny spełnienia przez projektowaną zabudowę cechy kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy, usytuowania tej istniejącej zabudowy na terenie tej innej gminy. W ocenie SKO podstawą do oceny, czy spełniony jest warunek określony w art.61 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, jest istniejąca zabudowa w obszarze analizowanym, zlokalizowanym na terenie gminy właściwej do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Wskazywana przez odwołujących się zabudowa jednorodzinna w sołectwie N., nie jest położona na terenie gminy G., lecz na terenie gminy D., a zatem w zasięgu działania innego organu administracji publicznej. Z tego względu, nie może stanowić podstawy do ustaleń w zakresie spełnienia warunku określonego w art. 61 ust.1 pkt 1 cyt. ustawy. Uzasadniając taki pogląd organ II instancji zauważył, że stosownie do art.19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zatem skoro teren inwestycji położony jest na terenie gminy G. i Wójt tej gminy jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie warunków zabudowy, to podstawą do wydania tej decyzji będą ustalenia m.in. w zakresie istniejącej zabudowy zlokalizowanej na terenie gminy G., a nie zabudowa zlokalizowana na terenie gmin sąsiednich, w tym gminy D.. Stosownie bowiem do art.3 ust.1 ustawy o planowaniu, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Wg art. 4 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, następuje w planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Skoro zatem każda z gmin na swoim terenie kształtuje i

proceedzi politykę przestrzenną, to rodzaj zabudowy występującej na terenie gmin sąsiednich, nie może stanowić podstawy do określania warunków zabudowy w innej gminie.

Przy uwzględnieniu takiego stanowiska SKO przyjęło, że ustalenia poczynione przez organ I instancji jednoznacznie wskazują, że w obszarze analizowanym zlokalizowanym na terenie gminy G. brak jakiegokolwiek zabudowy. Organ I instancji wprawdzie nie udokumentował tej okoliczności stosownym materiałem dowodowym, niemniej jednak w uzasadnieniu decyzji wskazał, że nieruchomości objęte wnioskiem położone są w obszarze kompleksu rolniczego, w zasięgu którego w przestrzeni 200m nie występuje żadna zabudowa. Tymczasem Inwestor wystąpił o ustalenie warunków zabudowy dla 44 budynków mieszkalnych.

Mimo zaakceptowania takich ustaleń organu I instancji, Kolegium uznało, że z uwagi na fakt, iż zaskarżona decyzja podjęta została bez wyjaśnienia wszystkich, istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na wynik końcowy, to jest bez przeprowadzenia szczegółowej analizy w prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym, przedmiotową decyzję należało uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Nawiązując do treści odwołania organ odwoławczy zauważył na koniec, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni, nie powinno dochodzić do sytuacji, iż właściciel działki dzieli ją na kilka mniejszych, w tym pod drogę, a następnie stopniowo zabudowuje kolejnymi domami, tworząc niejednokrotnie małe osiedle mieszkaniowe.

W skardze na tę decyzję A. i S. W. wnieśli o jej uchylenie zarzucając naruszenie: art. 1 ust. 2 pkt 1, art. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1 i 2, art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisu § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 7, 8 i 11 kpa, a w konsekwencji naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że nie sposób uznać za słuszne stwierdzenia organu II instancji, że obszar analizowany ogranicza się wyłącznie do terenu leżącego w obszarze organu właściwego do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Nie można założyć, że ład przestrzenny, którego zagwarantowanie jest

istotą art. 61 ustawy o planowaniu, wymaga tylko zagospodarowania według działki graniczącej, a wyłącza możliwość zagospodarowania według działki położonej w pewnej odległości od działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Art. 61 ustawy o planowaniu nie ogranicza się wyłącznie do zachowania ładu przestrzennego na terenie działania właściwego organu. Wyznacza on generalną dyrektywę odnoszącą się do zachowania ładu przestrzennego jako takiego, niepodlegającego ograniczeniu granicami administracyjnymi jednostek samorządu terytorialnego. Zaprezentowane przez organy administracji odmienne rozumienie tego przepisu nie uwzględniające ustalonych warunków zabudowy przez inny sąsiedni organ, mogłoby prowadzić do rozstrzygnięć paradoksalnych, gdyż jeden organ mógłby ustalić diametralnie odmienne warunki zabudowy od warunków ustalonych przez inny organ właściwy miejscowo, co skutkowałoby naruszeniem zasady zachowania ładu przestrzennego określonego w ustawie. W konsekwencji w ocenie skarżących, istniejąca zabudowa na działce sąsiedniej, nawet będącej w zakresie właściwości miejscowej innego organu, musi być również przedmiotem analizy organu właściwego w danej sprawie.

Powołując się na pogląd NSA wyrażony w wyroku z 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, z 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05 oraz w wyroku WSA w Białymstoku z 25 stycznia 2005 r., II SA/Bk 677/04 skarżący podnieśli, że działką sąsiednią jest każda działka znajdująca się w obrębie obszaru analizowanego, wyznaczonego na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć szeroko, jako obszar tworzący urbanistyczną całość. Trudno bowiem przyjąć, by stanowisko w zakresie zachowania ładu przestrzennego przyjmować bez uwzględnienia formy zagospodarowania terenu po drugiej stronie ulicy, na działkach posiadających bezpośredni dostęp do innej drogi publicznej niż działka, której dotyczyłby wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i bezpośrednio z tą działką nie graniczących. Bez względu na właściwość miejscową danego organu, w konkretnej sprawie organ, ustalając teren analizy powinien kierować się zasadami wynikającymi z przepisów ustawy. Nie ma podstaw, aby funkcje terenu i zabudowy interpretować zawężająco, tak jak to uczyniono w przedmiotowej sprawie. Żaden z zacytowanych w sprawie przepisów nie ogranicza obszaru analizowanego do terenów jednostki administracyjnej. Brak analizy architektoniczno-urbanistycznej może doprowadzić do konfliktów funkcjonalno-przestrzennych na pograniczu jednostek administracyjnych. Realizacja wynikającego

z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu władztwa planistycznego należącego do zadań własnych gminy, nie może następować w oderwaniu od istniejących zasad architektoniczno-przestrzennych wynikających z przepisów ustawy, tj. także warunków ustalonych przez organ innej gminy, która określiła dla działki sąsiadującej z działką objętą wnioskiem w niniejszej sprawie, warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymało argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada prawu.

Zgodnie z art.1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153/2002 poz. 1269 ze zmianami) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych sprawowana jest w granicach sprawy, a rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami ani wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art.134 p.p.s.a.).

Dokonując tak rozumianej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dopatrył się naruszeń prawa skutkujących koniecznością uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji będącej przedmiotem skargi (art. 145 § 1 ustawy p.p.s.a.).

Ponieważ podstawą prawną kontrolowanej decyzji był przepis art. 138 § 2 kpa należy na wstępie rozważyć, czy mógł on mieć w sprawie zastosowanie.

Zgodnie z tym przepisem organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Zgodnie z przyjmowanym powszechnie poglądem, organ może wydać decyzję kasacyjną, gdy organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w ogóle albo gdy postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w rażąco

sposób naruszono w nim przepisy procesowe. W tym ostatnim przypadku organ odwoławczy, aby dokonać oceny prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, musiałby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające albo w całości, albo w przeważającej części, a do tego nie jest uprawniony, skoro zgodnie z art. 136 kpa może przeprowadzić jedynie uzupełniające postępowanie dowodowe.

Choć SKO, z naruszeniem art. 107 § 3 kpa nie zawarło w uzasadnieniu swojej decyzji niemal żadnych rozważań dotyczących zastosowanej podstawy prawnej wydanej decyzji, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że „zaskarżona decyzja podjęta została bez wyjaśnienia wszystkich, istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na wynik końcowy (to jest bez przeprowadzenia szczegółowej analizy w prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym), przedmiotową decyzję należało uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji”, to jednak wskazane przesłanki zastosowania art. 138 § 2 kpa, w niniejszej sprawie zachodziły i w części zostały w zaskarżonej decyzji wskazane. Dlatego wspomniane naruszenie powołanego przepisu kodeksu postępowania administracyjnego nie miało istotnego wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powoływanej dalej jako ustawa o planowaniu (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zgodnie z art. 59 ust. 1 tej ustawy, ustalenia warunków zabudowy decyzją administracyjną wymaga każda zmiana zagospodarowania terenu polegająca na wykonaniu robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części, jeżeli na danym obszarze nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co bezspornie miało miejsce w niniejszej sprawie.

Jak stanowi przepis art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i

- formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
 - 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
 - 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu 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.

Szczegółowy sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w powiązaniu z analizą stanu istniejącego, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 ustawy, określa rozporządzenie 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, zwane dalej rozporządzeniem z 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

Przepis § 3 tego rozporządzenia stanowi w ust. 1, że "w celu ustalenia wymagań 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". W ust. 2 tego paragrafu stwierdzono, iż "granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków, nie mniejszej niż 50 metrów".

Z treści przytoczonych przepisów wynika, że organ uprawniony do wydania decyzji o warunkach zabudowy, w razie braku planu zagospodarowania terenu dla obszaru objętego wnioskiem inwestora, wyznacza na mapie w skali 1: 500 lub 1: 1.000 granice obszaru w celu przeprowadzenia analizy i ustalenia, czy możliwa jest realizacja planowanej inwestycji przy zachowaniu niezbędnych warunków wynikających z pkt 1-3 art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. W § 3 ust. 2 rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r. podaje minimalne granice obszaru, który ma być analizowany pod względem funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania

terenu. Organ przystępując do ustalenia granic obszaru w celu przeprowadzenia wspomnianej powyżej analizy, powinien mieć na uwadze zasadę dobrego sąsiedztwa, wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, która uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Do ustalenia warunków zabudowy konieczne jest istnienie co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z drogi publicznej, przy czym pojęcie "działki sąsiedniej" w tym przepisie oznacza, że musi to być działka, na której roboty budowlane, polegające na budowie obiektów budowlanych, zostały już zrealizowane. Nie chodzi tu przy tym o działkę graniczącą bezpośrednio z działką inwestora, lecz o obszar tworzący urbanistyczną całość, pozwalający organowi dokonać jak najlepszej oceny sytuacji faktycznej pod względem możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o planowaniu.

Kierując się powołanymi przepisami i ich poprawną wykładnią, która była zbieżna z przedstawioną powyżej, SKO zauważyło, że w toku postępowania przeprowadzonego przez Wójta Gminy G., doszło do trzech istotnych naruszeń przepisów prawa materialnego, który to pogląd należy zaakceptować z zastrzeżeniem i uzupełnieniem, o którym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

Istotnie bowiem organ I instancji błędnie, bo z naruszeniem § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. wyznaczył obszar analizowany w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu. Zamiast bowiem wyznaczyć go wokół działek objętych wnioskiem w odległości stanowiącej trzykrotność szerokości frontu działki inwestora, co jest zasadniczo minimalną wielkością obszaru analizowanego, wyznaczył go w odległości tylko 50 m, a więc znacznie mniejszej. Ma przy tym rację Kolegium wywodząc, że odległość 50 m zastrzeżona jest do przypadków, gdy szerokość frontu działki jest niewielka, to znaczy mniejsza niż 1/3 tej odległości. W takiej właśnie sytuacji w celu umożliwienia dokonania oceny przesłanek dobrego sąsiedztwa określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, konieczne jest zachowanie minimum pięćdziesięciometrowej odległości dla wyznaczenia granic obszaru analizowanego. Taka sytuacja w niniejszej sprawie jednak nie zachodzi.

Trafnie również organ odwoławczy zauważył, że mapa na której wyznaczono obszar analizowany, nie odpowiada wymaganiom określonym w art.52 ust.2 pkt 1

w/w ustawy, zgodnie z treścią którego winna to być kopia mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku, kopia mapy katastralnej, przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujące teren, którego wniosek dotyczy oraz obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, sporządzone w skali 1:500 lub 1:1000. Załączona do wniosku o ustalenie warunków zabudowy mapa nie spełnia tych wymogów, ponieważ jest to mapa do celów projektowych, a nie mapa zasadnicza lub katastralna, której zgodność z oryginałem przyjętym do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego została potwierdzona przez starostę. Należy dodać, że wbrew wymogowi określonymu w powołanym przepisie art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, obszar oddziaływania planowanej inwestycji nie został zaznaczony na żadnej z map dołączonych do wniosku.

Zgodne ze stanem faktycznym są też zarzuty dotyczące niespójności części graficznej i tekstowej wniosku oraz decyzji pierwszoinstancyjnej, dotyczące działki nr 445/1 (droga), co do której w efekcie nie wiadomo, czy była przedmiotem wniosku inwestorów i decyzji organu I instancji, czy też nie.

W ocenie Sądu oprócz przedstawionych naruszeń prawa wytkniętych przez Kolegium, organ I instancji wadliwie uznał, że podstawą do oceny, czy spełniony jest warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, jest istniejąca zabudowa w obszarze analizowanym, zlokalizowanym na terenie gminy właściwej do wydania decyzji o warunkach zabudowy, a nie ma znaczenia dla takiej oceny zabudowa istniejąca w obszarze analizowanym, ale zlokalizowanym na terenie innej gminy.

Wbrew wywodom organu II instancji, który podzielił ten błędny pogląd, ani z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, ani też z żadnych innych przepisów nie wynika, aby dla oceny, czy działka sąsiednia (w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu), względem terenu, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu - miało znaczenie czy działka ta jest usytuowana na terenie tej samej gminy, czy też sąsiedniej.

Odnosnie tego, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu nie zawiera takiego ograniczenia, nie może być wątpliwości, bo wynika to jednoznacznie z jego literalnej treści. Operuje on bowiem pojęciem „działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej”, a nie można przyjąć, aby działka sąsiednia w znaczeniu

topograficznym, ale położona na terenie innej gminy, przestawała być działką sąsiednią.

Również w treści rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. nie można znaleźć takiego zastrzeżenia. Przewidziany w tym rozporządzeniu sposób ustalenia wymagań dla nowej zabudowy, polegający na wyznaczaniu wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszaru analizowanego i przeprowadzeniu na nim analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu, sugeruje wręcz, że takie ograniczenie nie jest możliwe. Skoro bowiem wyznaczenie obszaru analizowanego ma nastąpić wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski, to spełnienie tego wymogu może nastąpić tylko wtedy, gdy obszar ten zostanie wyznaczony z wszystkich stron działki objętej wnioskiem. Zgodnie bowiem ze Słownikiem języka polskiego PWN, słowo „wokół” to przyimek komunikujący, że to, o czym mowa w zdaniu, ma miejsce ze wszystkich stron czegoś lub kogoś znajdującego się w środku. Oznacza to, że również w treści rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. nie można znaleźć potwierdzenia sformułowanej przez SKO tezy, że podstawą do oceny, czy spełniony jest warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, jest istniejąca zabudowa w obszarze analizowanym, zlokalizowanym na terenie gminy właściwej do wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Takiej tezy nie potwierdzają również w ocenie Sądu przepisy wskazane w uzasadnieniu decyzji SKO, w szczególności przepis art. 19 kpa statuujący zasadę przestrzegania z urzędu przez organy administracji publicznej swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu, decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3 (który dla sprawy nie ma znaczenia), wójt, burmistrz albo prezydent miasta, czyli organ wykonawczy gminy. Gmina jest kluczowym ogniwem samorządu terytorialnego w polskim systemie prawa (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Ustrojodawca wprowadza generalne domniemanie właściwości na rzecz samorządu terytorialnego (art. 163 Konstytucji), a w jego zakresie ustala domniemanie właściwości gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Ustawodawca konkretyzując powyższe uregulowania na potrzeby planowania przestrzennego stwierdza, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu). Sprawy ładu przestrzennego są również określone jako zadania własne gminy w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8

marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nie może być więc wątpliwości, że organem właściwym rzeczowo i miejscowo w sprawach o ustalenie warunków zabudowy dla terenu położonego w granicach danej gminy, jest wójt (burmistrz, prezydent) tej właśnie gminy. Ponieważ terenem, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożony w niniejszej sprawie, są działki położone w całości w miejscowości R., gmina G., nie może być wątpliwości, że wójt tej właśnie gminy jest właściwy do rozpatrzenia tego wniosku. Usytuowanie części obszaru analizowanego, o jakim mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. na terenie sąsiedniej gminy, nie ma w ocenie Sądu znaczenia dla właściwości Wójta Gminy G., skoro ten teren nie jest objęty wnioskiem.

Należy również zauważyć, że obowiązujące przepisy przewidują możliwość zmiany zagospodarowania terenu wykraczającego poza obszar jednej gminy i to również w przypadku braku planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 3 ustawy o planowaniu, który z mocy art. 64 ust. 1 tej ustawy stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku zamiaru zmiany zagospodarowania terenu - przy braku planu miejscowego - wykraczającej poza obszar jednej gminy, decyzję o ustaleniu warunków zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta zmiana, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast. Skoro więc nawet położenie terenu, na którym planowana jest zmiana sposobu zagospodarowania polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego, na obszarze właściwości dwóch lub więcej gmin, nie jest przeszkodą dla wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, to tym bardziej nie może być przeszkód, aby przy inwestycji planowanej na przygranicznym obszarze jednej gminy, uwzględniać uwarunkowania dotyczące sposobu zagospodarowania sąsiedniego terenu innej gminy. W szczególności nie ma przeszkód, aby taki obszar obejmować analizą, o jakiej mowa w § 3 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Przy wyznaczaniu takiego obszaru należy oczywiście respektować reguły, o jakich mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, o czym była już wyżej mowa. W związku z tym w granicach obszaru analizowanego może znaleźć się nie tylko działka położona na obszarze sąsiedniej gminy bezpośrednio sąsiadująca z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, ale również działki położone dalej.

Przedstawiona wykładnia jest również zgodna z wyrażoną w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu zasadą uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, jako podstawy gospodarowania przestrzenią (również pozbawioną miejscowych planów). Ład przestrzenny został zdefiniowany w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu jako takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Całkowicie sprzeczny z istotą tak zdefiniowanego ładu przestrzennego, a także z celami regulacji zawartych w ustawie o planowaniu byłby pogląd, że przy kształtowaniu polityki przestrzennej należy uwzględniać tylko tereny jednej gminy, ignorując sposób zagospodarowania przyległych, czy wręcz sąsiadujących terenów gmin sąsiednich. Taka wykładnia tworzyłaby z obszaru gminy swego rodzaju enklawę, której sposób zagospodarowania przestrzennego nie miałby żadnego powiązania ze sposobem zagospodarowania obszarów sąsiednich. Tymczasem przepisy ustawy o planowaniu dotyczą kształtowania polityki przestrzennej na obszarze całego kraju, a nie tylko poszczególnych, niepowiązanych ze sobą gmin. Ponieważ w celu zagwarantowania ładu przestrzennego należy brać pod uwagę wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym, to należy rozważyć pojęcie sąsiedztwa, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, jako obszaru tworzącego urbanistyczną, a nie administracyjną całość. Taki obszar stanowiący urbanistyczną całość może być, a w praktyce - zwłaszcza w przypadku terenów intensywnie zurbanizowanych – często jest poprzedzielany granicami administracyjnymi, co nie odbiera mu waloru całości urbanistycznej.

W podsumowaniu tej części rozważań należy więc sformułować wniosek, że **podstawą do oceny, czy spełniony jest warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, jest zabudowa istniejąca w obszarze analizowanym wyznaczonym w sposób określony w § 3 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., nawet jeżeli nie znajduje się na obszarze gminy, której organ wykonawczy jest właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy.**

Przedstawiona wykładnia sprawia, że zaskarżona decyzja, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Skoro bowiem organ I instancji, kierując się błędnym poglądem, nie objął obszarem analizowanym działek mieszczących się w parametrach tego obszaru określonych w § 3 ust. 2 rozporządzenia, położonych na

obszarze sąsiedniej gminy D., to tym bardziej uzasadnione było uchylenie przez SKO, na podstawie art. 138 § 2 kpa decyzji Wójta Gminy G., jako podjętej bez wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, tj. bez przeprowadzenia szczegółowej analizy w prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym, (czego organ II instancji nie mógł uczynić bez pogwałcenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego), bez dołączenia do akt sprawy mapy odpowiadającej wymaganiom określonym w art.52 ust.2 pkt 1 ustawy o planowaniu oraz bez usunięcia wskazanej wyżej niespójności wniosku i decyzji organu I instancji. Wyjaśnienie wskazanych okoliczności i ustalenie kompletnego stanu faktycznego wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części, co uzasadniało zastosowanie przez SKO art. 138 § 2 kpa.

W ocenie Sądu, już sama konieczność ponownego określenia obszaru analizowanego, stanowiła wystarczającą podstawę do uchylenia decyzji organu I instancji w trybie art. 138 § 2 k.p.a. W konsekwencji bowiem ponownego ustalenia granic obszaru analizowanego, organ I instancji zobowiązany będzie do zweryfikowania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Wyznaczenie obszaru analizowanego jest bowiem wskazaniem, które spośród działek sąsiednich będą stanowiły punkt odniesienia do ustalania "wymagań dotyczących nowej zabudowy", o jakich mowa w przepisach art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 6 i 7 ustawy o planowaniu. Wszystkie działki znajdujące się na obszarze analizowanym należy bowiem uznać, w ujęciu funkcjonalnym, za działki sąsiednie w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/Bk 677/04 pub. ONSAiWSA 2006/2/54, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 r., IV SA/Wa 1388/06).

Powyższe wnioski oznaczają równocześnie, że skarga, mimo podzielenia przez Sąd sformułowanego w niej zarzutu dotyczącego sposobu wyznaczania obszaru analizowanego, nie mogła zostać uwzględniona. W związku z przedstawionymi wyżej naruszeniami prawa popełnionymi przez organ I instancji, które nie mogły być usunięte w toku postępowania odwoławczego ze względu na treść art. 138 § 2 w zw. z art. 15 kpa, organ II instancji nie mógł bowiem wydać innej decyzji, niż uchylenie decyzji Wójta Gminy G. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. Organ odwoławczy nie miał w szczególności możliwości wydania decyzji merytoryczno-reformacyjnej opartej na treści art. 138 § 1 pkt 2 kpa. Jak to bowiem wyżej wykazano, postępowanie wyjaśniające w znacznej części nie zostało

w sprawie przeprowadzone, przez co nie ustalono wszystkich okoliczności niezbędnych do jej rozstrzygnięcia, a organ II instancji nie mógł takiego postępowania przeprowadzić, gdyż naruszyłby normę zawartą w art. 138 § 2 i zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego określoną w art. 15 kpa.

Ponieważ podniesione w skardze zarzuty (skierowane w istocie przeciwko części uzasadnienia zaskarżonej decyzji, a nie przeciwko jej rozstrzygnięciu), nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a brak jest w sprawie okoliczności, które należałoby wziąć pod uwagę z urzędu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.