



Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków
tel.: 12 632 89 16, fax: 12 632 91 30
mail: sko@kolegium.krakow.pl, ESP ePUAP: /Krakkol/SkrytkaESP

"RUCZAJ-ZABORZE"

Wpł.
dnia

2023 -12- 04

dz. - 4308 m

SKO.ZP/415/451/2023

Kraków, dnia 20 listopada 2023 r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie :

1. Sylwia Zimmermann – Cychosz (sprawozdawca)
2. Żaneta Schab - Janik
3. Agata Struzikiewicz

po rozpoznaniu odwołania , działającej przez pełnomocnika, Mateusza Budziakowskiego, od decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 lipca 2023 r. Nr 346/6730.2/2023 ustalającej warunki zabudowy dla zmierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego na działkach nr 46/1, 45/5, 45/4 obr. 31 Podgórze wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną, w tym przebudową sieci wodociągowej przy ul. Grota Roweckiego w Krakowie”,

działając na mocy art. 59 ust.1, art. 53 w zw. z art. 64 ust. 1, art. 61 ust. 1 i ust. 5a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej jako u.p.z.p.), § 1 - 9 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. z 2003 r., nr 164, poz. 1588, dalej jako Rozporządzenie) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej jako k.p.a.):

u c h y l a zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

UZASADNIENIE

Opisaną wyżej decyzją, Prezydent Miasta Krakowa, po rozpatrzeniu wniosku działającej przez pełnomocnika, Mateusza Budziakowskiego, z dnia 15 lutego 2023 r., orzekł jak podano na wstępie.

W uzasadnieniu podano, iż teren określony we wniosku nie jest objęty planem zagospodarowania przestrzennego, wobec czego przeprowadzono postępowanie na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 59 i następne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podano, iż pozyskano w toku postępowania wymagane opinie – opinię Zarządu Dróg Miasta Krakowa odnośnie obsługi komunikacyjnej, opinię Wydziału Planowania Przestrzennego UMK, Opinię Wydziału Kształtowania Środowiska UMK w zakresie ochrony środowiska oraz w zakresie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, opinię Wydziału ds. Jakości Powietrza UMK. Wydana została także we stosunku do przedmiotowej inwestycji negatywna opinia Rady Dzielnicy VIII Dębniki. Inwestycja była przedmiotem opiniowania Zespołu Urbanistycznego.

Dalej wskazano na przesłanki, które należy spełnić, aby możliwe było ustalenie dla danej inwestycji warunków zabudowy. Przytoczono treść przepisu art. 61 ust. 1 u.p.z.p. te przesłanki zawierającego i podkreślono, że dla wydania pozytywnej decyzji ustalającej warunki zabudowy konieczne jest łączne ich spełnienie. Dodano także, że decyzja o warunkach zabudowy musi uwzględniać wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne i

krajobrazowe. Wskazano, że w sprawie została przeprowadzona analiza architektoniczno – urbanistyczna, która wykazała brak możliwości ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji.

W efekcie stwierdzono, że wyniki przeprowadzonej analizy prowadzą do wniosku, że planowana inwestycja nie spełnia wszystkich wymogów wynikających z treści u.p.z.p., a w szczególności z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Powołując się na okoliczność braku w obszarze analizowanym działek spełniających kryteria określone w ostatnio powołanym przepisie uznano, że brak jest w obszarze analizowanym działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, której zabudowa mogłaby posłużyć za punkt odniesienia dla kształtowania formy, cech i gabarytów nowej zabudowy. Wyjaśniono, że brak w obszarze analizowanym „dzialek sąsiednich” w rozumieniu przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. powoduje, że nie jest możliwe przeprowadzenie dla takiego terenu analizy architektoniczno – urbanistycznej, a co za tym idzie nie jest możliwe ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji objętej wnioskiem. W szczególności wskazano, że istniejące w obszarze działki zabudowane są wprawdzie dostępne z tej samej drogi publicznej co teren inwestycji, niemniej jednak tworzą one zespół wieloobietkowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o jednolitym charakterze przestrzennym i architektonicznym, przy czym teren inwestycji do tego zespołu nie należy. Podano, że zgodnie z wynikami analizy, planowana inwestycja stanowiłaby formę zaburzającą ład przestrzenny sąsiadującego osiedla, którego działki objęte wnioskiem są częścią i służą obecnie jako parking. Osiedle tworzą charakterystyczne ciągi zabudowy, usytuowane w sposób czytelnie zakomponowany ramach całego osiedla. Wnioskowany budynek. O gabarytach wynikających z wniosku, zaburzyłby ten jednolity charakter powstałego w latach 70-tych XX w. osiedla. Stwierdzono, że z analizy wynika, że nie jest możliwe wyznaczenie linii zabudowy dla planowanej inwestycji, że brak jest w sąsiedztwie zabudowy, która mogłaby służyć za podstawę wyznaczenie wskaźnika zabudowy, nie można wskazać działki sąsiedniej zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dla planowanej inwestycji w zakresie kontynuacji szerokości elewacji frontowej, a także, że wyznaczenie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej zgodnie z wnioskiem naruszyłoby ład przestrzenny w obszarze analizy. Powyższe wskazuje na naruszenie przez planowane zamierzenie zasady dobrego sąsiedztwa określonej w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Powołano się także na wyrażoną w przedmiotowej sprawie opinię Zespołu Urbanistycznego wskazując, że Zespół wskazał na uwarunkowania przestrzenne uzasadniające odmowę ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji.

Dodatkowo wskazano, że z przedłożonej opinii spółki Wodociągi Miasta Krakowa dotyczącej możliwości zaopatrzenie terenu inwestycji w wodę, wynika, iż obecnie nie ma możliwości doprowadzenia sieci wodociągowej do terenu inwestycji.

Wykazawszy sprzeczność planowanej inwestycji z przepisem art. 61 ust. 1 u.p.z.p. organ I instancji odmówił ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowego zamierzenia.

Podano także, że w toku postępowania w imieniu Inwestora składane były uwagi i zastrzeżenia. Organ I instancji przytoczył treść owych uwag w całości i odniósł się do nich w uzasadnieniu kwestionowanej decyzji. Wskazano, że na skutek wniesionych uwag inwestycję ponownie opiniował Zespół Urbanistyczny, który ponownie przedstawił stanowisko negatywne. Wyjaśniono, iż projektowana budynek o wnioskowanych przez Inwestora parametrach zaburzyłby integralność architektoniczna i urbanistyczna sąsiadującej zabudowy. Stanowiłby element odmienny, wyraźnie odbiegający od zasady właściwego kształtowania zabudowy. Obecność zabudowy w jednej części obszaru analizy nie oznacza, że może ona zostać powtórzona w innym miejscu tego obszaru.

Do decyzji załączono część tekstową wyników analizy architektoniczno – urbanistycznej potwierdzających, że dla wnioskowanego zamierzenia nie ma możliwości ustalenia poszczególnych parametrów i cech zabudowy oraz część graficzną tychże wyników.

Odwolanie od wyżej opisanej decyzji złożyła, w przepisany prawem terminie, Dorota Bogusz, działająca przez pełnomocnika, Mateusza Budziakowskiego.

W odwołaniu zarzucono naruszenie art. 6, 7, 8 i 12 k.p.a. oraz art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zapisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, iż podnoszony w decyzji kilkakrotnie w decyzji zarzut „braku w obszarze analizowanym jakiegokolwiek działki sąsiedniej zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy” jest z gruntu błędny, gdyż przedmiotowe działki znajdują się w rejonie o wysokim stopniu urbanizacji i jak najbardziej jest możliwe określenie dla nich warunków zabudowy - co zresztą organ sam potwierdził, wydając decyzję AU-2/6730.2/480/14. Wskazano, że organ odmówił poszerzenia obszaru analizy, chociaż nie było przeszkód dla takiego działania. W ocenie Inwestora, jakkolwiek można przyjąć argument o braku celowości poszerzania takiego zakresu w przypadku zabudowy rozproszonej, to w obszarze zabudowy intensywnej jest on chybiony - warunki zabudowy da się określić, sprawą odrębną pozostają parametry które analiza wykaże. W niniejszej sprawie jednak odmówiono takiej analizy.

Ponadto w odwołaniu wskazano, że w decyzji na str. 3 decyzji opisano, że „celem inwestora jest budowa budynku [...] o wysokości do attyki - zgodnie z wnioskiem - do 13 m.”. Tymczasem wniosek został zmieniony, a wysokość budynku została zwiększona do 16 metrów, tak aby dostosować ją do wyników pierwotnej analizy. Organ nie odniósł się do tej zmiany w żaden szczegółowy sposób. Organ w żaden sposób nie odniósł się również do faktu, że elewacje budynków istniejących są podzielone na wyraźnie zróżnicowane segmenty (poprzesuwane na rzutach) o szerokościach zbliżonych do wnioskowanej. Nie jest również prawdą, jakoby brak był możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej projektowanego budynku (str. 7 decyzji), na dowód czego do odwołania załączono pismo Wodociągów Miasta Krakowa z dn. 10 marca 2023 r. ITT.6210.32.2023, wskazując, że do jego treści organ również się nie odniósł.

Odwołująca podkreśliła także, że na przedmiotowe działki została już wydana, dalej obowiązująca, decyzja o warunkach zabudowy z dnia 26 lutego 2014 r. znak AU-2/6730.2/480/14, dopuszczająca zabudowę, której analiza wykazała biegunowo odmienne wyniki (mimo braku istotnych zmian w analizowanej przestrzeni). Zachodzi zatem sprzeczność w działaniach organu.

Zarzucono także, że wydanie decyzji oparte zostało na ustaleniach tzw. Zespołu Urbanistycznego - a więc instytucji nie mającej umocowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podkreślono, że Zespołowi faktycznie przydzielono zadanie rozstrzygania (a nie opiniowania) spraw, co narusza porządek planistyczny określony ustawą.

Wniesiono o nakazanie Organowi I instancji ponowne przeprowadzenie postępowania i ustalenie warunków zabudowy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, po zapoznaniu się z całością akt w sprawie, stwierdziło, co następuje :

Zgodnie z ogólną zasadą, jaką jest wolność zabudowy, ustanowioną w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., każdy ma prawo w granicach określonych w ustawach, do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w prawie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy jeżeli nie narusza prawem chronionego interesu publicznego lub osób trzecich.

W niniejszej sprawie istniały, wobec nieobowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawy do przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie art. 59 i nast. u.p.z.p., co nie jest kwestionowane.

Jak słusznie podał organ I instancji w zaskarżonej decyzji, dla wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, konieczne jest spełnienie warunków, o jakich mowa w art. 61 ust 1 u.p.z.p. Z owego przepisu jednoznacznie wynika, że wszystkie wymienione tam warunki powinny być spełnione łącznie, tzn. brak spełnienia któregośkolwiek z nich wyklucza wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W szczególności niemożliwe jest wydanie warunków zabudowy, jeżeli brak jest w sąsiedztwie planowanej inwestycji co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, która byłaby

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.

W pierwszej kolejności weryfikacji wymaga, czy zasadny jest wniosek organu I instancji o braku spełnienia przez przedmiotową inwestycję zasady dobrego sąsiedztwa. W celu wykazania spełnienia wyżej opisanego warunku organ I instancji ma obowiązek przeprowadzić analizę urbanistyczno-architektoniczną obszaru otaczającego działkę, której dotyczy wniosek inwestora. Na tej podstawie osoba posiadająca stosowne uprawnienia sporządza projekt decyzji o warunkach zabudowy. Odbyna się to w oparciu o przepisy u.p.z.p. oraz wspomnianego powyżej rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie 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 równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m, i przeprowadza na nim analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1 pkt 1a. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę. 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 attyki oraz geometrii dachu.

W niniejszej sprawie, zgodnie z powyższym, sporządzono analizę architektoniczno - urbanistyczną, na której wynikach oparto negatywny wniosek co do możliwości ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji (analiza datowana na sierpień 19 maja 2023 r., karty 227 - 241). Analiza zawiera część tekstową i graficzną oraz dokumentację fotograficzną i tabelaryczne zestawienia parametrów zabudowy z obszaru analizy.. Na tej podstawie osoba posiadająca stosowne uprawnienia sporządziła projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy.

Po szczegółowym zbadaniu sporządzonej analizy Kolegium stwierdziło, co następuje:

W pierwszej kolejności należy odnieść się do sposobu wyznaczenia obszaru analizowanego. Został on wyznaczony zgodnie art. 61 ust. 5a u.p.z.p. Jako front terenu inwestycji słusznie przyjęto jego krawędź przylegającą do działek nr 311/31, 44/1, 278/6 obr. 31 Podgórze, po których odbywa się dojazd i dojście z ul. Grota - Roweckiego dno wnioskowanego terenu, o szerokości 31 m. Z tego względu, zgodnie z wyżej cytowaną regulacją, obszar analizowany wyznaczono w odległości 93 m od granic terenu inwestycji. Sposób wyznaczenia obszaru analizowanego nie budzi zastrzeżeń Kolegium. Odnosząc się do kwestii możliwego poszerzenia obszaru analizowanego Kolegium wskazuje, że w świetle brzmienia przepisu 61 ust. 5a u.p.z.p., a także ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, zasadą jest wyznaczenie obszaru analizowanego w minimalnych granicach ustalonych w Rozporządzeniu. Poszerzenie tych granic jest dopuszczalne, ale w wyjątkowych przypadkach, jeżeli potrzeba taka wynika z analizy i zostanie w niej przekonująco uzasadniona. Podkreślić przy tym należy, że uzasadnieniem dla takiego poszerzenia mogą być wyłącznie względy ładu przestrzennego. Oznacza to, że możliwe jest ono wyłącznie w sytuacji, w której z analizy wynika, iż uwzględnienie szerszego kontekstu przestrzennego przyczyni się do utrwalenia zastanego w sąsiedztwie terenu inwestycji ładu przestrzennego, co jest zasadniczym celem ustalania warunków zabudowy. Jednocześnie twierdzi się natomiast, że powodem poszerzenia granic obszaru nie może być poszukiwanie zabudowy w celu uwzględniania wniosku inwestora. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r. sygn. akt II OSK 1969/18: „Przy wyznaczaniu granic obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary organ orzekający powinien wykazać, że wielkość tego obszaru służy ustawowemu wymogowi zachowania ładu

przestrzennego w ramach dającej się wyodrębnić zwartej jednostki terenowej urbanistyczno-architektonicznej na danym obszarze, nie zaś jedynie poszukiwaniu tych funkcji, cech i parametrów zabudowy, aby uzasadnić formalną dopuszczalność lokalizacji zabudowy o cechach i parametrach wnioskowanych przez inwestora” (por także wyroki WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2012 r., II SA/Gd 601/12, NSA z 17 maja 2016 r., II OSK 2931/14, a także zapadły w prawie identycznym stanie faktycznym co niniejszy wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2023 r. sygn.. akt II SA/Kr 366/23). Niezależnie od tego wskazać należy, że nie ma wątpliwości, iż nawet minimalne granice obszaru analizowanego wyznaczonego w niniejszej sprawie obejmują liczną zabudowę, w tym o funkcji zbieżnej z wnioskowaną.

Analiza zawiera charakterystykę terenu inwestycji, z której wynika, że jest on położony w południowo - zachodniej części Krakowa, w obszarze o dużym zainwestowaniu, położonym po dwóch stronach ul. Grota – Roweckiego, jednej z głównych arterii miasta, z linią tramwajową. Zabudowa obszaru jest zróżnicowana – po stronie południowo – wschodniej ul. Grota – Roweckiego znajduje się osiedle Ruczaj, czytelny przestrzennie zespół zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej usytuowany na rozległym terenie. Po stronie przeciwnej znajduje się kwartał zwartej zabudowy mieszkalnej, wielorodzinnej i jednorodzinnej, w tym niska zabudowa szeregową. Sam teren inwestycji położony jest w rejonie parkingu, pomiędzy terenem drogi publicznej ul. Gota – Roweckiego a osiedlem Ruczaj. Część osiedla objęta obszarem analizy to zespół przylegających do siebie dwóch budynków o zróżnicowanych wysokościach, znacznych gabarytach i rozległych rzutach, usytuowanych w sposób czytelnie zakomponowany w ramach całego osiedla. Zespół ma długość ok. 70 m. W bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji znajdują się obiekty małej architektury i stacja trafo, które jednak nie mogą stanowić punktu odniesienia dla kształtowania zabudowy mieszkaniowej. W sporządzanym dla tego obszaru miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidziano dla działki objętej wnioskiem przeznaczenie pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (symbol MW)

Przedstawiając wnioski płynące z analizy wskazano, że dla terenu przedmiotowej inwestycji nie istnieje działka sąsiednia, która pozwalałaby 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.

Kolegium wskazuje, że w przedmiotowej analizie nie podano wprost, czy w obszarze analizowanym znajdują się działki sąsiednie, dostępne z tej samej drogi publicznej, które są zabudowane 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. Wskazano jednak, że planowane zamierzenie będzie kontynuować funkcję zabudowy zastaną w obszarze analizowanym, występuje w nim bowiem zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, jednorodzinna, a także drogi wewnętrzne i obiekty infrastruktury technicznej. W tym kontekście Kolegium podkreśla, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie wskazuje, że od ul. Grota - Roweckiego jest dostępna objęta obszarem analizowanym zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (dz. nr 317/3, 317/2, 317/4, 305/7 i in.), z czego wynika, że istnieje działka sąsiednia zabudowana mogąca potencjalnie stanowić punkt odniesienia dla kształtowania nowej zabudowy zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Ww. działki stanowią bowiem działki sąsiednie, dostępne z tej samej drogi publicznej co teren inwestycji, zabudowane obiektami o funkcji tożsamej z wnioskowaną.

Jako powód wydania decyzji odmownej organ I instancji akcentuje rzekomy brak możliwości wyznaczenia linii zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. W tym kontekście należy wskazać, że wywód organu I instancji dotyczący tej kwestii przedstawiony w wynikach analizy architektoniczno – urbanistycznej załączonej do kwestionowanej decyzji, po pierwsze jest niekompletny, a po drugie nie jest przekonujący. Jak już bowiem wyżej wykazano, twierdzenie o braku działek sąsiednich w rozumieniu art.

61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie znajduje oparcia w materiale dowodowym. Działki takie istnieją i to także po tej samej stronie ul. Grota – Roweckiego, co teren inwestycji. Zgodnie z § 4 Rozporządzenia obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. W przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami. Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego. Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a u.p.z.p.. Z powyższego wynika, że możliwości wyznaczania linii zabudowy ustanowione Rozporządzeniem są szerokie, a ustawodawca uwzględnił możliwość zaistnienia różnych sytuacji przestrzennych w obszarze analizowanym, co powinny uwzględniać organy ustalające warunki zabudowy, a w szczególności osoby przeprowadzające analizę architektoniczno – urbanistyczną. Skoro bowiem *ratio legis* wspomnianego § 4 Rozporządzenia, a w szczególności ust. 4 tego przepisu, jest konieczność uwzględnienia różnych sytuacji i uwarunkowań przestrzennych, które mogą zaistnieć w obszarze analizowanym, to organ nie może poprzestać na prostej konstatacji, że w związku z brakiem w tym obszarze budynku usytuowanego analogicznie do terenu inwestycji wyznaczenie dla nowego przedsięwzięcia linii zabudowy nie jest możliwe. Zgodnie z treścią powoływanej regulacji organ winien przeanalizować i rozważyć wszelkie możliwości ustalenia omawianego parametru, także zakładające jego odmienne niż wynikające z podstawowych reguł wyznaczenie.

Powyższe wskazuje, że nie można zasadnie twierdzić, jak to czyni organ I instancji, iż wyznaczanie linii zabudowy dla znajdującego się bliżej drogi publicznej niż sąsiednia zabudowa terenu inwestycji byłoby działaniem kreacyjnym, ustalającym całkowicie nowy ład przestrzenny w obszarze analizowanym. Istnieją działki zabudowane obiektami o funkcji tożsamej z wnioskowaną, które mogą potencjalnie stanowić punkt odniesienia dla kształtowania nowej zabudowy. Podkreślić należy także, że nie może być decydującym argumentem okoliczność akcentowana w analizie, że ustalenie omawianego parametru zgodnie z wnioskiem inwestora jest niemożliwe z uwagi na „konsekwentny i ugruntowany sposób lokalizowania w obszarze analizowanym budynków” i „czytelny sposób zakomponowania budynków w ramach całego osiedla”. Istniejący obecnie układ sąsiadującego z terenem inwestycji osiedla nie jest chroniony żadnym przepisem prawa. Stąd też przyczyną, dla której organ I instancji uznał, że nie jest możliwe wyznaczenie omawianego parametru dla planowanej inwestycji są uwarunkowania ogólnie rozumianego ładu przestrzennego. Jednocześnie z analizy wynika ponad wszelką wątpliwość, że w obszarze analizowanym istnieją działki zabudowane obiektami o funkcji tożsamej z wnioskowaną, dostępne z tej samej drogi publicznej. W tym kontekście wskazać należy, że w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się niedopuszczalność zawężającego rozumienia pojęcia kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników, których rozumienie nie może ograniczać się tylko do zezwalania na powstanie w danym miejscu obiektów tożsamyh z już istniejącymi (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 646/06, zam. zb. LEX nr 322329 i wyrok NSA z 16 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1401/06, zam. zb. LEX nr 394807). Kolegium podkreśla, że § 4 Rozporządzenie pozwala uwzględnić sytuację, w której ustalenie linii zabudowy w oparciu o reguły ogólne nie jest możliwe. Przedmiotowa decyzja nie zawiera żadnych rozważań pod tym kątem ograniczając się do akcentowania ustalonej struktury sąsiadującego osiedla. Czyni to wniosek o niemożności ustalenia linii zabudowy co najmniej przedwczesnym. Na marginesie należy także dodać, że obszarem analizowanym nie jest objęta całość osiedla Ruczaj, a jedynie jego niewielki fragment. Wyciągnięcie wniosków w na podstawie układu całego osiedla jest zatem niedopuszczalne, odnosi się bowiem do uwarunkowań zaobserwowanych poza obszarem analizowanym.

Podkreślenia wymaga, że przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decyzje o warunkach zabudowy stanowią określony ustawowo sposób kształtowania prawa własności,

który podlega ochronie na podstawie art. 21 Konstytucji RP. Rozwinięcie zasady ochrony własności następuje w art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepisy ustawy wprowadzającej ograniczenia prawa własności, czy będące ich pochodną przepisy wykonawcze, winny być zatem interpretowane z uwzględnieniem powyższych norm konstytucyjnych. Dlatego też uznaje się, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, o ile spełnione zostały warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 następuje już wówczas, gdy co najmniej jedna działka dostępna z tej samej drogi publicznej co teren inwestycji, znajdująca się w obszarze analizowanym, jest zabudowana w taki sposób, że można ustalić wymagania dla nowej zabudowy. O ile w tym obszarze znajduje się już obiekt lub obiekty o podobnej co zamierzona inwestycja funkcji oraz zbliżonych parametrach i nie zachodzą negatywne przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 - 5 p.z.p. - co do zasady brak jest podstaw do odmowy ustalenia warunków zabudowy (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn.. akt II Sa/Kr763/11, Lex nr 1086194). Należy także podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 16 lutego 2010 r. (sygn.II OSK 1862/08, LEX nr 597414), że przepisy ogólne zawarte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w tym przepis nakazujący uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) nie mogą samodzielnie stanowić podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Przyjęcie przeciwnego poglądu byłoby sprzeczne z charakterem decyzji, gdyż oparcie decyzji negatywnej na klauzuli generalnej, jaką jest ład przestrzenny, jego kształtowanie i ochrona, czyniłoby z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy akt o charakterze zbliżonym do uznaniowego. Odmowa ustalenia warunków zabudowy musi opierać się na wyraźnej sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z przepisem nakładającym *expressis verbis* konkretne ograniczenia. Zatem podstawą odmowy ustalenia warunków zabudowy może być wykazanie, że zabudowa działek sąsiednich, dostępnych z tej samej drogi publicznej, nie pozwala na zgodne z przepisami ukształtowanie parametrów dla przyszłej zabudowy, bądź też, że ich ukształtowanie zgodne z prawem nie pozwoli na realizację zamierzonej inwestycji z przyczyn o charakterze faktycznym. Okoliczność, że parametry inwestycji określone we wniosku nie są identyczne z parametrami zabudowy na działkach sąsiednich, bądź fakt, że zabudowa ta jest inaczej usytuowana na działkach niż to zakłada wniosek, nie może być samodzielną podstawą odmowy ustalenia warunków zabudowy.

Podobne zastrzeżenia budzi również wywód dotyczący niemożności ustalenia wskaźnika powierzchni zabudowy, szerokości oraz wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej dla przedmiotowego budynku. Po pierwsze powtórzyć wypada, że sama konstatacja organu prowadzącego postępowanie, że ustalenie danego parametru zgodnie z wnioskiem inwestora nie jest z jakichś powodów możliwe nie może przesądzać automatycznie o konieczności wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy. Organ I instancji nie zweryfikował, czy inwestor nie chce zmodyfikować swojego wniosku w żądanym przez organ zakresie, co niewątpliwie stanowi uchybienie zasadom ogólnym postępowania administracyjnego. Należy także zauważyć, że dolna granica przedziału wnioskowanego wskaźnika powierzchni zabudowy jest tylko o 2% wyższa niż wyliczona średnia z obszaru analizowanego (27% przy średniej wynoszącej 25%). Twierdzenie, że taka różnica wyklucza ustalenie wskaźnika, bez analizy możliwości zastosowania odstępstwa na zasadzie § 5 ust. 2 i bez weryfikacji, czy inwestor nie chce zmodyfikować swojego wniosku, stanowi naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 67, art. 8 i art. 77 § 1 k.p.a. Z analizy wynika także, że brak jest możliwości ustalenia wskaźnika powierzchni zabudowy, ponieważ z przedłożonej do kat sprawy opinii Wydziału Kształtowania Środowiska UMK wynika, że dla przedmiotowego terenu konieczne jest zachowanie 50% powierzchni biologicznie czynnej. Kolegium wskazuje jednak, że nie może być to argument przesądzający o niemożności ustalenia omawianego parametru. Po pierwsze, wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie jest parametrem ustalany w oparciu o Rozporządzenie, a ustawa w ogóle nie wymaga, aby wskaźnik taki był ustalany. Nie może być zatem tak, że to właśnie ustalenia dotyczące tego wskaźnika

uniemożliwią wydanie związanej decyzji jaką jest decyzja o warunkach zabudowy. Podkreślić należy, że organ nie ma możliwości wydania decyzji odmownej, jeśli nie wykaże, że którakolwiek z ustawowych przesłanek wydania warunków zabudowy nie została spełniona. Po drugie opinia Wydziału Kształtowania Środowiska UMK nie jest stanowiskiem wiążącym. Organ powinien brać ją pod uwagę, niemniej jednak nie ma ona decydującego charakteru. Organ nie może zatem tylko na podstawie jej treści uchylać się od analizy możliwości ustalenia omawianego wskaźnika zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 Rozporządzenia, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Również w tym zakresie doszło zatem do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

W kwestionowanej decyzji podano też, że brak jest możliwości ustalania szerokości elewacji frontowej dla przedmiotowej inwestycji. Analiza wykazała bowiem, że na podstawie przepisu § 6 ust. 1 wartości tego parametru powinny mieścić się w przedziale 24,8 m - 37,2 m. Na tej podstawie uznano, że inwestor wnioskuje o realizację budynku, którego parametry nie znajdują odzwierciedlenia w obszarze analizy. Kolegium wskazuje jednak, że z tabeli na karcie 233 akt sprawy wynika, że do obliczenia średniej przyjęto wyłącznie zabudowę wielorodzinną z obszaru. Nie uwzględniono zabudowy szeregowej i jednorodzinnej, która wprawdzie znajduje się po przeciwnej stronie ul. Grota – Roweckiego, ale jest objęta obszarem analizowanym. Zatem wyliczenia, zgodnie z którymi wnioskowana szerokość na poziomie 16 m nie występuje w obszarze analizowanym nie opierają się na całości materiału dowodowego w sprawie.

W powyższym kontekście wskazać należy, że jakkolwiek rzeczywiście co do zasady niezgodne z zasadą dobrego sąsiedztwa byłoby ustalenie danego parametru na poziomie nie występującym w obszarze analizowanym, to jednak Rozporządzenie nie przewiduje możliwości zawężenia obliczania średniej z obszaru analizy tylko do jego części, albo tylko co do danej funkcji zabudowy. Po drugie wykazanie, że nie ma możliwości ustalenia parametru na podstawie reguły ogólnej obliguje organ do analizy możliwości zastosowania odstępstwa. Takiej analizy organ nie przeprowadził, co czyni ustalenia w omawianym zakresie niekompletnymi, a zatem naruszającymi przepisy postępowania, w szczególności art. 7 i 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.

Jeśli z kolei chodzi o wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, również uznano brak możliwości ustalenia tego parametru zgodnie z wnioskiem. Analiza wykazała bowiem, że brak jest możliwości ustalenia parametru na podstawie § 7 ust. 1, natomiast na podstawie przepisu § 7 ust. 3 średnią wysokość obliczono na 25 m. Najniższą występującą w obszarze wysokością jest 16 m, taką też wartość wskazano w zmodyfikowanym wniosku. Na tej podstawie uznano, że inwestor wnioskuje o realizację budynku, którego parametry nie znajdują odzwierciedlenia w obszarze analizy. Również i tutaj należy jednak w pierwszej kolejności wskazać, że z tabeli na karcie 233 akt sprawy wynika, że do obliczenia średniej przyjęto wyłącznie zabudowę wielorodzinną z obszaru, pomijając budynki jednorodzinne, które z pewnością wyliczoną średnią by zaniżyły. Po drugie niezrozumiałe jest twierdzenie analizy, zgodnie z którym wnioskowana jest wysokość niewystępująca w obszarze analizy, bowiem nawet z samego zestawienia budynków wielorodzinnych wynika, że wysokość na poziomie 16 m do attyki występuje. Wreszcie również w tym miejscu zauważyć należy, że Organ zaniechał analizy możliwości ustalenia parametru na zasadzie odstępstwa od reguły ogólnej (§ 7 ust. 4 Rozporządzenia), poprzestając wyłącznie na ustaleniach dotyczących reguł podstawowych.

Podsumowując powyższy wątek Kolegium stwierdza, że przeprowadzona analiza nie wykazała, iż istnieją podstawy do wydania decyzji odmownej w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Przesądza o tym zarówno błędne albo niepełne ustalenie stanu faktycznego, jak i niewłaściwe zastosowanie niektórych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Rozporządzenia. Dlatego też, w związku z naruszeniem przepisów postępowania, a to art. 7, 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a., które to naruszenie mogło mieć wpływ na zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie, zasadne stało się uchylenie zakwestionowanej decyzji na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a. i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W toku ponownego rozpatrywania sprawy organ winien

przeprowadzić rzetelną analizę architektoniczno – urbanistyczną terenu sąsiadującego z terenem inwestycji. Analiza ta winna być oparta na przepisach Rozporządzenia i uwzględniać treść przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Organ winien wziąć pod uwagę, że przepis ten formułuje konstytutywną przesłankę ustalenia warunków zabudowy, której rozpatrując sprawę w tym przedmiocie nie można pominąć, a także okoliczność, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją związaną i nie jest dopuszczalne wydanie decyzji odmownej w sytuacji spełnienia wszystkich warunków określonych w art. 61 ust. 1. W szczególności organ winien mieć na uwadze, że instrumentem właściwym do prowadzenia polityki przestrzennej Miasta, mogącym służyć ochronie sposobu dotychczasowego zagospodarowania terenów, w szczególności np. układów urbanistycznych istniejących osiedli mieszkaniowych, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Nie da się takiej polityki prowadzić w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy.

Przechodząc do weryfikacji spełnienia pozostałych warunków określonych w przepisie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wskazać należy, że na gruncie materiałów przedmiotowej sprawy nie budzi wątpliwości, że teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej – ul. Grota - Roweckiego . Spełniona została zatem przesłanka określona w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Jeśli chodzi o wykazanie, czy istniejące i planowane uzbrojenie terenu inwestycji jest wystarczające dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego, należy stwierdzić, że w aktach sprawy znajdują się warunki techniczne podłączenia nieruchomości do sieci elektroenergetycznej (karta 31) i gazowej (karta 27).

Organ I instancji kwestionuje możliwość zaopatrzenia inwestycji w wodę i możliwość odprowadzania ścieków. Jednak w oparciu o informację techniczną Wodociągów Miasta Krakowa S.A. z dnia 10 marca 2023 r. załączoną do akt sprawy należy stwierdzić, że nie jest to wniosek zasadny. Z informacji tej wynika, że „zasilanie w wodę oraz odprowadzanie ścieków bytowych i wód opadowych(...) z planowanego budynku będzie możliwe po przebudowie sieci wodociągowej DN 100mm w oparciu o ww. sieć wodociągową oraz w oparciu o istniejącą biegnącą wzdłuż ul. Grota – Roweckiego sieć kanalizacji ogólnospławnej”. Z wniosku inwestora wyraźnie wynika, że przebudowa sieci wodociągowej została tym wnioskiem objęta (karta 5, pkt 7.15 wniosku). Nie można zatem zasadnie twierdzić, że projektowane uzbrojenie w zakresie wodociągu nie jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.

Jeśli natomiast chodzi o uzbrojenie terenu w zakresie drogi dojazdowej, spełnienie tego warunku potwierdza opinia Zarządu Dróg Miasta Krakowa z dnia 5 kwietnia 2023 r. (karta 197). Z opinii tej wynika, że istniejące uzbrojenie w zakresie drogi uznać należy za wystarczające dla obsługi przedmiotowego zamierzenia, a jego obsługa komunikacyjna ma się odbywać od drogi publicznej ul. Grota – Roweckiego poprzez drogę wewnętrzną ogólnodostępną niepozostającą w zarządzie ZDMK (działki nr 311/31, 13/6, 278/6 i 44/1 obr. 31 Podgórze zgodnie ze stanem istniejącym).

Nie budzi również wątpliwości, że teren inwestycji nie wymaga zgody, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Odnosząc się na zakończenie do nieomówionego wyżej zarzuty odwołania Kolegium wskazuje, że niezasadny jest zarzut jakoby analizy urbanistyczno – architektoniczna w sprawie została sporządzona w sposób narzucony przez Zespół Urbanistyczny Kolegium podkreśla, że podstawą ustalenia warunków zabudowy w tej sprawie były ustalenia analizy urbanistyczno – architektonicznej. Zespół Urbanistyczny, powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3645/2014 z dnia 26 grudnia 2014 r., jest podmiotem ponadnormatywnym, nieprzewidzianym przez obowiązujące przepisy prawa. Nie oznacza to, że jego istnienie i funkcjonowanie w ramach postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy narusza przepisy prawa, nie zakazują one bowiem Prezydentowi Miasta, do którego kompetencji należy wszak kształtowanie organizacji urzędu gminy (tu UMK) - powoływania różnego rodzaju podmiotów specjalistycznych, w których skład wchodzi pracownicy dysponujący wiedzą fachową, tak jak w przypadku ww. Zespołu Urbanistycznego. Należy jednak podkreślić, że skoro

funkcjonowanie Zespołu Urbanistycznego nie ma uzasadnienia w przepisach regulujących procedurę ustalania warunków zabudowy, to może on pełnić rolę jedynie doradczą, opiniującą, lecz na pewno nie decyzyjną. Wydane przez niego opinie mogą mieć charakter tylko i wyłącznie wewnętrzny, same w sobie nie mogą przesądzać o kierunku rozstrzygnięcia. Z tych względów tut. Kolegium przyjęło, że stanowisko Zespołu Urbanistycznego, utrwalone nawet protokołem, nie może i nie stanowiło podstawy dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Zauważyć należy, że w przedmiotowej sprawie posiedzenie Zespołu nie odbyło się przed sporządzeniem analizy. Brak jest przy tym dowodu na to, że autorka analizy nie sporządziła jej samodzielnie, w oparciu o dane z obszaru analizowanego, więc takie sugestie odwołania są nietrafione – bacząc zwłaszcza na fakt, że ustalenia analizy – abstrahując od jej licznych wad wykazanych powyżej – odnoszą się szczegółowo do stanu zabudowy występującej w obszarze poddanym analizie.

Mając na uwadze powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekło jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Strona niezadowolona z treści decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, **może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ul. Rakowicka 10.**

Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (ul. J. Lea 10, 30 – 048 Kraków), w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Skarżącemu.

Sprzeciw powinien odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 64b § 2 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j.), tzn. winien zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę wnoszącego sprzeciw, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby wnoszącego sprzeciw, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję, żądanie uchylecia decyzji; podpis osoby wnoszącej sprzeciw, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do sprzeciwu pełnomocnictwa. Do sprzeciwu należy dołączyć jego odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

Od sprzeciwu od decyzji należy uiścić wpis stały w wysokości 100,00 zł (zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2003 r. Nr 221 poz. 2193 ze zm.). Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Klauzula informacyjna

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie – z siedzibą w Krakowie, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków - informuje, że przetwarzanie Państwa danych osobowych odbywa się zgodnie z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – RODO (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1). Szczegółowe informacje o zasadach przetwarzania Państwa danych osobowych oraz o przysługujących Państwu prawach z tym związanych znajdują się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej SKO w Krakowie pod adresem: <https://bip.malopolska.pl/skokrakow/Article/id,240970.html> w zakładce: Ochrona Danych Osobowych.

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Krakowie
mgr *Zaneta Chub-Janik*

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Krakowie
Signed by / Podpisano przez:
mgr Sylwia Zimmermann-Cyboron
Krakowie
Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
Date / Data: 2023-11-20 12:06

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Krakowie
mgr *Agata Struzikiewicz*