

Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 23 lipca 2012 r.

II SA/Kr 745/12

W świetle przepisów ustawy z 2002 r. o normalizacji opracowywane przez komitety techniczne Polskie Normy nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z 2002 r. o normalizacji.

LEX nr 1228983

1228983

[Dz.U.2002.169.1386: art. 5](#)

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Szkodzińska.

Sędziowie WSA: Aldona Gąsecka-Duda (spr.), Mariusz Kotulski.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2012 r. sprawy ze skargi I.B., i innych, na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 8 marca 2012 r. nr (...) w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy

I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji;

II. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonywana;

III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. na rzecz skarżących I.B. i innych, kwotę 808 zł (słownie: osiemset osiem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Prezydent Miasta K. decyzją dnia (...) lutego 2011 r. Nr (...), znak (...), na podstawie [art. 59 ust. 1](#), [art. 61 ust. 1](#) w związku z [art. 60 ust. 1](#) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi, zm.), [§ 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. Nr 164, poz. 1588), [§ 2](#) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589), a także [art. 104](#) k.p.a., ustalił na rzecz A.H. warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn.: "Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z wbudowanymi garażami na części działki nr 1 obr. (...) wraz z budową zjazdu z dz. nr 2 poprzez część dz. nr 3 na działkę nr 1 obr. (...) w K".

W uzasadnieniu wskazał na przeprowadzenie w sprawie odpowiedniego postępowania, w ramach którego dokonano ustaleń potwierdzających spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 61 ust. 1 ustawy, jak również określono warunki zabudowy dla inwestycji objętej wnioskiem A.H.

Integralną część decyzji stanowiły: Załączniku Nr 1 warunki zabudowy część tekstowa, Załącznik Nr 2 - część graficzną do warunków zabudowy, Załącznik Nr 3 - wyniki analizy urbanistyczno architektonicznej część tekstowa oraz Załącznik Nr 4- wyniki analizy urbanistyczno architektonicznej część graficzna.

Na skutek odwołania L.D., Z.D. A.S. i N.O., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia (...) czerwca 2011 r., znak (...), na podstawie [art. 52](#), [art. 53 ust. 4](#), [art. 59 ust. 1](#), [art. 60 ust. 1](#), [art. 61 ust. 1](#), [art. 64 ust. 1](#) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), 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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1588) oraz [art. 138 § 2](#) k.p.a., uchyliło powyższą decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Powodem wydania decyzji kasacyjnej były stwierdzone nieprawidłowości w określeniu niektórych parametrów dla objętej wnioskiem inwestycji.

Rozpoznając sprawę ponownie Prezydent Miasta K. decyzją z dnia (...) listopada 2011 r. Nr (...),(...) ustalił na rzecz A.H. warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn.: "Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z

wbudowanymi garażami na części działki nr 1 obr. (...) wraz z budową zjazdu z dz. nr 2 poprzez część dz. nr 3 na działkę nr 1 obr. (...) w K". W podstawie prawnej wskazał [art. 59 ust. 1](#), [art. 61 ust. 1](#) w związku z [art. 60 ust. 1](#) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), [§ 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. Nr 164, poz. 1588), [§ 2](#) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589), a także [art. 104](#) k.p.a.

Orzekając w ten sposób omówił wydane dotychczas w sprawie decyzje.

Podał również, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji został złożony w dniu 3 sierpnia 2010 r. Teren określony we wniosku nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wobec czego przeprowadzono postępowanie na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 59 i nast. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W toku postępowania uzyskano opinie: Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K. z dnia 9 września 2010 r., znak (...) - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego; Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK z dnia 27 września 2010, znak (...) - w zakresie obszarów zagrożonych powodzią, Wydziału Kształtowania Środowiska UMK z dnia 4 października 2010 r., znak (...) - w zakresie ochrony środowiska. Ponadto, wystąpiono o uzgodnienie projektu decyzji do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K., który w ustawowym terminie nie zajął w sprawie stanowiska, ze skutkiem określonym w art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 64 ust. 1, przy czym tzw. milczące uzgodnienie dokonane na etapie ustalania warunków zabudowy nie przesądza o treści stanowiska tego organu na późniejszych etapach procesu inwestycyjnego, o ile takie stanowisko (w formie odpowiedniej opinii, uzgodnienia, pozwolenia itp.) jest wymagane przepisami prawa.

W sprawie spełnione zostały łącznie przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak ustalono, 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. Teren ma dostęp do drogi publicznej, istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Projekt decyzji sporządziła osoba, wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów.

W toku ponownego postępowania strony nie wniosły uwag i zastrzeżeń odnośnie projektowanej inwestycji.

Odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia (...) listopada 2011 r. Nr (...),(...) wniosła w terminie I.B. Zarzucając, że rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz k.p.a., a to:

- [art. 61 § 1](#) k.p.a. w zw. z [art. 63 § 2](#) k.p.a. w zw. z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy ze względu na niespełnienie przez wniosek wymagań ustawowych, w szczególności w zakresie określenia zapotrzebowania na wodę, energię i inne media, oraz z uwagi na wydanie decyzji niezgodnej z żądaniem zawartym we wniosku i późniejszych pismach wnioskodawcy, w szczególności w zakresie parametrów charakteryzujących inwestycję (powierzchnia zabudowy, gabaryty) i nazwy samej inwestycji;

- art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 3 rozporządzenia poprzez arbitralne pomijanie działek znajdujących się w wyznaczonym obszarze analizowanym przy określaniu wskaźników zabudowy, a w szczególności działek nr 4, 5, 6 przy wyznaczaniu wszystkich wskaźników zabudowy, a działek nr 7, 8 przy wyznaczaniu innych - poza powierzchnią - zabudowy średnich wskaźników zabudowy;

- art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 3 rozporządzenia, w zw. z [art. 7](#) k.p.a., w zw. z [art. 77](#) k.p.a. poprzez wykonanie analizy urbanistycznej na podstawie nieaktualnej mapy ewidencyjnej z dnia 16 czerwca 2010 r., nieuwzględniającej zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym - w szczególności na działce nr 9;

- narusza art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia w zw. z [art. 61 ust. 1](#) k.p.a., w zw. z [art. 63 § 2](#) k.p.a., w zw. z art. 52 ust. 1, w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy poprzez określenie wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do całej powierzchni działki nr 1 w sytuacji, gdy teren inwestycji wskazany na mapach we wniosku obejmował tylko część powierzchni działki nr 1;

- art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 7 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia poprzez wadliwe określenie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki polegające na pominięciu wyznaczenia ich średnich wysokości na obszarze analizowanym (nie spełnia tego wymagania określenie jedynie średniej wysokości budynków) i następnie dowolne przyjęcie wysokości od - do bez uzasadnienia wykazującego zaistnienie potrzeby takiego określenia wysokości, a odstąpienia od zasady wskazywania konkretnej wysokości wyznaczonej w metrach;

- art. 54 pkt 2 lit. b w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z [art. 7](#) i

[art. 77](#) k.p.a. poprzez niewyznaczenie w zakresie warunków ochrony zdrowia ludzi, środowiska, przyrody, krajobrazu warunków ochrony zieleni, gdyż trudno za wyznaczenie takich warunków uznać stwierdzenie "bez uwag" w sytuacji, gdy w innej decyzji o warunkach zabudowy dla tego terenu były szczegółowo wymienione warunki ochrony zieleni, a na nieruchomości znajdują się krzewy ozdobne co zostało potwierdzone w dokumencie urzędowym, tj. decyzji o ustaleniu warunków zabudowy z dnia 23 października 2009 r.

W oparciu o powyższe zarzuty rozwijane w uzasadnieniu odwołania, skarżąca wniosła o uchylene zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji.

Podkreślała ponadto, że brak konkretnych zarzutów w sprawie w postępowaniu przed organem pierwszej instancji wynikał z faktu, że przy przyjętych w analizie oraz projekcie ustaleń warunków zabudowy zasadniczo różnych od podanych we wniosku co do zamierzenia jakie chce realizować inwestor, uznano, że w sprawie zostanie wydana decyzja omawiana.

Wnioskodawczyni A.H. w odpowiedzi na odwołanie wskazywała na bezzasadność ponoszonych w nim zarzutów, popierając wyrażone w tym zakresie stanowisko stosowną argumentacją.

Po rozpoznaniu powyższego odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia (...) marca 2012 r., znak (...), na podstawie [art. 59 ust. 1](#), [art. 56](#) w zw. z [art. 64 ust. 1](#), [art. 61 ust. 1](#) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), § 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, oraz [art. 138 § 1 pkt 1](#) k.p.a., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując w uzasadnieniu na następujące okoliczności.

Poza sporem pozostaje to, że w niniejszej sprawie istniały, wobec nieobowiązywania, na terenie objętym zamiarem inwestora, 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 ustawy - tj. Prezydenta Miasta K.

Dla wydania takiego rozstrzygnięcia, konieczne jest łączne spełnienie warunków, o jakich mowa w art. 61 ust. 1. ustawy.

Pierwszym 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 pkt 1). Przy braku działki sąsiedniej, odpowiadającej opisanym powyżej wymaganiom, wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe.

Na postępowanie wyjaśniające, prowadzone w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy składa się między innymi dokonanie analizy urbanistyczno-architektonicznej obszaru otaczającego działkę, której dotyczy wnioski inwestora. Odbywa się to w oparciu o przepisy 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, będącego aktem wykonawczym do ustawy. I tak, § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że 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 (§ 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, minimum 50 m. 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. Zasady sporządzania analizy zawarte w rozporządzeniu nakazują odniesienie się w zależności od ustalanego parametru, bądź do działki sąsiedniej, bądź do obszaru analizowanego. Tak więc linie zabudowy, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki winny być "odwzorowane" z działek sąsiednich (§ 4 ust. 1, § 7 ust. 1). Natomiast wskaźnik powierzchni zabudowy, szerokość elewacji frontowej oraz geometria dachu, winny być ustalone na podstawie danych z obszaru analizowanego (§ 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 8 ust. 1).

W postępowaniu pierwszoinstancyjnym przeprowadzono analizę, o jakiej mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia, czego dowodem jest znajdująca się w aktach "Analiza Urbanistyczno-Archiitektoniczna". Zawiera ona część graficzną - mapę ewidencyjną, na której zakreślono granice obszaru analizowanego, granice terenu objętego wnioskiem. Granicę obszaru analizowanego zaznaczono wszędzie w odległości 50 m od wskazanego terenu inwestycji, przy czym stanowi ona również trzykrotną szerokość frontu działki.

Warunkiem prawidłowo sporządzonej decyzji jest w szczególności, by analiza zawierała te elementy, o jakich mowa w już rozporządzeniu. Osoby przygotowujące projekt decyzji, które spełniają wymóg wskazany przez ustawę, są odpowiedzialne za utrzymanie ładu i porządku w terenie, w którym chce inwestować strona. Toteż o ile wyjaśniają, w oparciu o zasady wyrażone w rozporządzeniu, powody przedstawionej wizji terenu i wykażą, iż planowana inwestycja

może być realizowana, Kolegium ogranicza się do zbadania, czy istniejąca analiza wykonana została zgodnie z istniejącymi w tym względzie zasadami.

W sprawie niniejszej badanie przedmiotowej analizy, a następnie kwestionowanej decyzji i upoważnia do stwierdzenia, że są one prawidłowe i odpowiadają wskazanym powyżej zasadom ich sporządzenia. Wskazano w nich, że obszarze analizowanym znajdują się działki sąsiednie, dostępne z tej samej drogi publicznej, które pozwalają na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, o czym stanowi art. 61 ust. 1 ustawy. Są to działki leżące w bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji, usytuowane wokół niej na północ, południe, wschód i zachód, dostępne z tej samej drogi publicznej. W obszarze analizowanym funkcja istniejącej zabudowy to zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna, zabudowa usługowa, drogi publiczne, drogi wewnętrzne i obiekty infrastruktury technicznej. Osoba przygotowująca analizę dokonała opisu znajdującej się w obszarze analizowanym zabudowy. Podała jakie gabaryty posiadają występujące tam budynki, jaka występuje geometria dachów, jak kształtuje się linia zabudowy wzdłuż drogi publicznej jaką jest ul. (...). Następnie w oparciu o zebrane informacje i wyliczenia, wskazała ustalenia dla przyszłej zabudowy.

Linie zabudowy, zgodnie z zasadą główną ustanowioną w § 4 ust. 1 rozporządzenia, wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Dalsze ustępy tego przepisu umożliwiają inne wyznaczenie tej linii. Po tej samej stronie co teren inwestycji budynki zlokalizowane są równoległe do drogi i tworzą czytelną linię zabudowy. W przedmiotowej decyzji obowiązującą linię nowej zabudowy od ul. (...) - przedmiotowy teren inwestycji ma bezpośredni dostęp do tej ulicy, wyznaczono w odległości 7,5 m od granicy z działką drogową, jako przedłużenie linii zabudowy na działce bezpośrednio sąsiadującej, oznaczonej nr 9.

Kolejnym parametrem, który nakazuje wyznaczyć rozporządzenie, jest ustalenie wskaźnika powierzchni istniejącej zabudowy w stosunku do powierzchni działki. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 5 ust. 1 rozporządzenia, wskaźnik ten wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. W niniejszej sprawie autor analizy sporządził zestawienie 12 nieruchomości znajdujących się w obszarze analizowanym (czyli wszystkich, które leżą w jego granicach) i w oparciu o występujące na tych nieruchomościach wskaźniki wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, wyliczył średni wskaźnik, który na tym terenie występuje. Wskaźnik ten wynosi 30%. Taki też wskaźnik został podany w ustaleniach decyzji dla terenu przyszłej inwestycji.

Również jako średni z obszaru analizowanego wylicza się parametr wskazujący szerokość elewacji frontowej budynku - § 6 ust. 1 rozporządzenia. Podobnie jak w pozostałych przepisach rozporządzenia możliwe jest inne wyznaczenie tego parametru, o ile wynika to z ze sporządzonej analizy. W niniejszej sprawie, mając na uwadze wyżej przedstawioną zasadę, na podstawie szerokości elewacji występujących w budynkach zlokalizowanych w obszarze analizowanym na 11 działkach ewidencyjnych, wyznaczono średnią szerokość elewacji z obszaru analizowanego, która wynosi 18 m. W wydanej w sprawie decyzji, parametr ten wyznaczono w wielkości od 11 do 13 m. Załącznik Nr 3 zawierający wyniki analizy podał przyczyny ustalenia takiego wskaźnika. W szczególności bowiem wskazano, że szerokość działki stanowiącej teren inwestycji posiada ok. 16 m. Przeto już ten fakt wyklucza zastosowanie w sprawie wskaźnika szerokości elewacji frontowej na poziomie średniej szerokości ustalonej dla obszaru analizowanego. W związku z tym organ uznał, że właściwym będzie wskazanie dla przyszłej zabudowy wskaźnika szerokości elewacji w przedziale od 11 do 13 m. Na zasadność takiego ustalenia, wpływa też, zdaniem organu, okoliczność, że znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji budynki na działkach nr 9 i 10 posiadają takie właśnie szerokości. Fakt ustalenia w takim wymiarze szerokości także dla przyszłej zabudowy, będzie spełniał warunek zapewnienia prawidłowego kształtowania parametru szerokości w sąsiedztwie. Zdaniem Kolegium, takie uzasadnienie odstępstwa od zasady podstawowej dotyczącej wyznaczenia tego parametru, jest w pełni zasadne, albowiem wynika zarówno ze stanu faktycznego istniejącego na działce inwestora, jak i zabudowy znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie działki mającej być zabudowaną.

Ustalenie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, w zakresie zasady głównej opisano w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Wyznacza się ją jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Oprócz tej podstawowej zasady ustalania tego właśnie parametru, kolejne ustępy tego paragrafu przewidują:

- jeżeli wysokości o których mowa wyżej na działkach sąsiednich przebiegają tworząc uskok, wówczas przyjmuje się średnią wielkość występującą w obszarze analizowanym;
- dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, o której mowa w zasadzie podstawowej, o ile wynika to z przeprowadzonej analizy.

W badanej sprawie decyzja ustala wysokość: do poziomu okapu od 5 m do 7 m; do poziomu kalenicy od 8 m do 11 m; w sytuacji dachu płaskiego do poziomu attyki - 10 m z tolerancją +/- 0,5m. W sporządzonej analizie stwierdzono, że wysokości budynków w obszarze analizowanym są zróżnicowane, i w związku z tym podano wysokości zarówno do poziomu okapu, jak i poziomu kalenicy budynków znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie terenu inwestycji, i to zarówno usytuowanych na wschód, jak i na zachód granic działki inwestora. W oparciu o wymienione w analizie wysokości poszczególnych budynków autor analizy wyliczył średnią wysokość budynków w obszarze analizowanym. Niemniej jednak, w wynikach analizy stwierdził, że dla przyszłej zabudowy, która usytuowana jest w bezpośrednim

sąsiedztwie zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej o wysokościach zabudowy jednorodzinnej, należałoby przyjąć poszczególne wysokości takie jak występują w zabudowie usytuowanej wokół działki nr 1, bowiem takie właśnie ustalenie wysokości planowanej zabudowy zapewni prawidłowe relacje z otoczeniem i będzie nawiązywać skalą do budynków usytuowanych wokół terenu inwestycji.

Geometrię dachu, zgodnie z § 8 rozporządzenia stanowią - kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, oraz kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki. Elementy te wyznacza się odpowiednio do geometrii dachów występujących w obszarze analizowanym. W treści analizy oraz w wynikach analizy znajduje się opis tych elementów geometrii dachu występujących w terenie. W konkluzji dokonanych ustaleń podano, że także w tym zakresie przewiduje się kontynuację istniejących w terenie elementów.

Przedstawionych wyżej, ustalone przez organ pierwszej instancji parametry i cechy przyszłej zabudowy wskazują na zgodny z istniejącymi przepisami sposób oraz metody ich ustalania poprzez ustanowienia ich na poziomie średniego wskaźnika z obszaru analizowanego, obliczonego prawidłowo na podstawie wszystkich danych z wyznaczonego obszaru, albo w sposób odmienny, w oparciu o uzyskane w analizie informacje na temat, tak samego terenu inwestycji, jak i istniejącego sposobu zagospodarowania terenu.

Z powyższych ustaleń wynika, że planowana inwestycja nie będzie odbiegała żadną miarą od istniejącej zabudowy, tak pod względem funkcji, jak i projektowanych parametrów.

Sposób sporządzenia analizy oraz projektu decyzji jest w pełni zgodny z obowiązującymi w tej kwestii przepisami ustawy, oraz aktów wykonawczych.

Należy także stwierdzić, że przedmiotowa inwestycja ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, posiada aktualne zapewnienia dostawców mediów co do możliwości doprowadzenia ich do realizowanego obiektu, co w pełni jest wystarczające dla spełnienia warunku zawartego w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Teren inwestycji nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne.

Decyzja ta nie jest także sprzeczna z przepisami specjalnymi.

Powyższe spełnienie przedstawionych warunków umożliwiają zatem wydanie pozytywnej decyzji dla inwestora.

Zarzut złożony przez inwestora niekompletnego wniosku nie jest zasadny. Wniosek z dnia 3 sierpnia 2010 r. zawierał w swej części pisemnej niezbędne dane, takie jak określenie terenu inwestycji, przedmiotu inwestycji z zaznaczeniem, że nie będzie ona obejmować infrastruktury technicznej. Inwestor dokonał opisu planowanej inwestycji poprzez wypełnienie standardowego wniosku, przygotowanego dla stron przez organ administracji. We wniosku tym podano granice terenu objętego wnioskiem, z zaznaczeniem działki na której będzie zlokalizowany obiekt kubaturowy, wjazd na teren inwestycji. Dokonano charakterystyki inwestycji obejmującej zapotrzebowania na wodę, energię elektryczną, i sposób odprowadzenia ścieków. Do wniosku inwestor dołączył informacje uzyskane przez niego od dysponentów poszczególnych mediów, przy czym sposób realizacji tej części wniosku jest w pełni wystarczający i odpowiada obowiązującym wymogom.

We wniosku inwestor określił także planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym gabaryty planowanej inwestycji. I tak inwestor podał maksymalną wysokość do okapu - 8 m, maksymalną wysokość do kalenicy - 11 m, maksymalną wysokość do krawędzi attyki - 9,5 m, maksymalną powierzchnię zabudowy - ok. 440 m². Podano także powierzchnię użytkową, kubaturę obiektu. Zaznaczono, że obiekt ma mieć 3 kondygnacje nadziemne.

Treści wniosku wskazuje, iż jest on kompletny. Ponadto, nie można przyjąć - jak to zarzuca skarżąca, iż organ pierwszej instancji orzekł poza granice wniosku, co było by ewidentnym naruszeniem prawa. Co do treści wniosku, nie jest zasadny zarzut pominięcia w rozstrzygnięciu wewnętrznej instalacji wod-kan, enn, co. Wniosek nie zawiera w swym przedmiocie infrastruktury technicznej, zaś instalacje wewnętrzne obiektu nie wymagają wydania decyzji.

Zarzut pomijania działek znajdujących się w wyznaczonym obszarze analizowanym przy wyliczaniu wskaźników zabudowy - a to działek oznaczonych nr 4, 5, 6 jest całkowicie bezpodstawny. Działki te jedynie w swej niewielkiej części objęte są linią obszaru analizowanego, przy czym znajdująca się na nich zabudowa leży już w całości poza obszarem analizowanym. Zasadą jest natomiast, by w ustalaniu poszczególnych wskaźników zabudowy uczestniczyły jedynie te nieruchomości, które leżą w całości w obszarze analizowanym, ewentualnie leży w nim ta część, która jest zabudowana. Jak wynika z orzecznictwa sądowego analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu podlegają te działki, które w całości lub przynajmniej w znacznej części wchodzi w obszar analizowany.

Co do działek nr 8 i 7 zabudowane są one obiektami garażowymi, które w sposób zasadniczy odbiegają swoimi parametrami od zabudowy mieszkaniowej.

Nadto, jak wskazano w treści wyników analizy, dla ustalenia takich parametrów jak szerokość, czy wysokość nowego obiektu, miano na uwadze parametry zabudowy znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji.

Nie jest natomiast prawdą, że w analizie nie wyliczono wysokości budynków jako wartości średniej z terenu inwestycji. W analizie podano taką średnią. Jednak, mając na uwadze treść zasady wynikającej z § 7, ustalono ją jako odwzorowanie tego wskaźnika z zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut, że w decyzji ustalono część wskaźników jako wielkości minimalne i maksymalne. Taka możliwość ustalania parametrów jest zaakceptowana przez orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Odnosnie braku określenia w decyzji kwestii ochrony zieleni na terenie inwestycji, istotnie nie zawiera ona uwag, a to z racji na treść opinii Wydziału Kształtowania Środowiska UMK z dnia 4 października 2010 r.

Wnosząc w terminie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia (...) marca 2012 r., znak (...) I.B., L.D. Z.D. i A.S., domagali się uchylenia zaskarżonej decyzji, oraz decyzji organu pierwszej instancji w całości, wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, a także zasądzenia kosztów postępowania Skarżący zarzucali w pkt 1. naruszenie przepisów prawa materialnego zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a to:

- a) art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 w zw. z § 3 rozporządzenia poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy z arbitralnym pominięciem działek znajdujących się w wyznaczonym obszarze analizowanym i bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji przy określaniu wskaźników zabudowy, a w szczególności działek nr 7 i nr 8 przy wyznaczaniu innych - poza powierzchnią zabudowy, średnich wskaźników zabudowy;
- b) art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 3 rozporządzenia poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy na podstawie nieaktualnej mapy ewidencyjnej z dnia 16 czerwca 2010 r., nieuwzględniającej nowej zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym i bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji, a w szczególności nowego budynku położonego na działce nr 9;
- c) art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy z określeniem wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do całej powierzchni działki nr 1 w sytuacji, gdy teren inwestycji wskazany na mapach we wniosku obejmował tylko część powierzchni działki nr 1;
- d) art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy z wadliwym określeniem wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, polegającym na pominięciu wyznaczenia ich średnich wysokości na obszarze analizowanym (nie spełnia tego wymagania określenie jedynie średniej wysokości budynków) i następnie, dowolnym przyjęciu wysokości od - do, bez uzasadnienia wykazującego zaistnienie potrzeby takiego określenia wysokości, a odstąpienia od zasady wskazywania konkretnej wysokości wyznaczonej w metrach;
- e) art. 54 pkt 2 lit. b) w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nie wyznaczenie w decyzji o warunkach zabudowy w zakresie warunków ochrony zdrowia ludzi, środowiska, przyrody, krajobrazu warunków ochrony zieleni w sytuacji, gdy w innej decyzji o warunkach zabudowy dla tego terenu były szczegółowo wymienione warunki ochrony zieleni, a na nieruchomości znajdują się krzewy ozdobne.

Skarżący podnieśli również w pkt 2. zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

- a) [art. 61 § 1](#) k.p.a. w zw. z [art. 63 § 2](#) k.p.a. w zw. z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze względu na wydanie decyzji niezgodnej z żądaniem zawartym we wniosku i późniejszych pismach wnioskodawcy, a w szczególności w zakresie parametrów charakteryzujących inwestycję (powierzchnia zabudowy, gabaryty) i nazwy samej inwestycji;
- b) [art. 15](#) k.p.a. w zw. z [art. 140](#) k.p.a. oraz [art. 11](#) k.p.a. w zw. z [art. 107 § 3](#) k.p.a. poprzez nie odniesienie się do wszystkich zarzutów zawartych w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji, a to w szczególności:
 - do zarzutu, że decyzja została wydana na podstawie nieaktualnej mapy ewidencyjnej z dnia 16 czerwca 2010 r. nieuwzględniającej zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym;
 - do zarzutu dotyczącego wadliwego określenia wskaźnika powierzchni zabudowy (odniesienie do całej powierzchni działki zamiast do części powierzchni działki obejmującej teren inwestycji);
 - do zarzutu, że decyzja została wydana dla inwestycji o innej nazwie (innej niż podanej we wniosku), a ustalenia zawarte w decyzji nie pozwalają na zrealizowanie inwestycji o parametrach wskazanych w ostatecznie sprecyzowanym wniosku;
- c) [art. 7](#) k.p.a. w zw. z [77 § 1](#) k.p.a., w zw. z [art. 78 § 1](#) k.p.a., w zw. z [art. 80](#) k.p.a., w związku z wymienionymi w pkt 1 powyżej przepisami prawa materialnego poprzez niepodjęcie przez organy zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, kompletnego zbadania materiału dowodowego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a w szczególności niewyjaśnieniu rozbieżności między opiniami UMK Wydziału Ochrony Środowiska dla tego samego terenu, pominięciu przyznanego przez wnioskodawcę faktu wzniesienia nowego budynku na działce nr 9 przy ocenie aktualności mapy ewidencyjnej z dnia 16 czerwca 2010 r.

Powyższe zarzuty skarżący rozwijali w obszernym uzasadnieniu skargi.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Odpowiedź na skargę złożyła także uczestniczka A.H., wnosząc o jej oddalenie oraz odmowę wytrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

Wskazując na bezzasadność zarzutu skargi z pkt 1.e) powoływała się na treść uzyskanej w sprawie opinii Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta K., w której jednoznacznie stwierdzono, że na terenie planowanej inwestycji rosną samosiewy drzew oraz krzewów w wieku poniżej 10 lat. Usunięcie takiej roślinności nie wymaga zezwolenia, dlatego też nie było podstaw do wydania zaleceń odnośnie ochrony zieleni. Ustalenia wizji lokalnej, na które powoływał się pełnomocnik skarżących w postępowaniu administracyjnym miały miejsce niemal dwa lata przed datą sporządzenia powyższej opinii.

Bezzasadność zarzutów zawartych w pkt 1 a-d skargi wynika z niżej podanych faktów:

- realizowania na działce nr 9 zabudowa nie była ukończona w chwili sporządzenia analizy, a zatem nie mogła być uwzględniona na mapie ewidencyjnej. W piśmie z dnia 5 maja 2011 r. inwestor podniósł kwestie istnienia zabudowy na działce nr 9, nie znając jednak jej stanu prawnego. Ponieważ w chwili opracowania analizy budowa nie była ukończona, odebrana, nie mogła znaleźć się na mapie, a zatem mapa była w tamtym czasie aktualna;

- słusznie stwierdzono, że z względu na charakter zabudowy garażowej, która w zasadniczy sposób odbiega od zabudowy mieszkaniowej, należało uwzględnić zabudowę na działkach nr 8 i nr 7 przy określaniu wskaźników zabudowy, mając jednakże na uwadze ich funkcję, co też autor analizy uczynił;

- w postępowaniu uczestniczył zarządca drogi, w której skład wchodzi działka nr 11.

Bezzasadne są również zarzuty z pkt 2a skargi, albowiem nie ma istotnych rozbieżności pomiędzy wnioskiem inwestora, a wynikiem analizy urbanistyczno-architektonicznej. W kwestii nazwy inwestycji jest to uchybienie formalne, nie mające wpływu na istotę wniosku i decyzji. Podana w decyzji nazwa zamierzenia funkcjonowała w toku sprawy niemal od początku bez sprzeciwu odwołujących się stron i składu orzekającego Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Zarzut z pkt 2b skargi jest również bezzasadny z uwagi na fakt, że organ drugiej instancji ustosunkował się bezpośrednio lub pośrednio do zarzutów odwołania. Brak jedynie wyraźnego ustosunkowania się do zarzutu wydania decyzji na nieaktualnej mapie, który nie zasługuje na uwzględnienie z przyczyn już podanych i nie mógł mieć wpływu na wydanie decyzji organu drugiej instancji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Zgodnie z treścią [art. 1 § 1-2](#) ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl [art. 1](#) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi administracyjnymi (tekst jednol. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 - oznaczana dalej jako p.p.s.a.) odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy. W ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w [art. 3](#) p.p.s.a. sąd uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołana podstawą prawną ([art. 134 § 1](#) p.p.s.a.), zaś jednym ograniczeniem w tym zakresie jest zakaz przewidziany w [art. 134 § 2](#) p.p.s.a. Orzekanie w granicach sprawy ([art. 135](#) p.p.s.a.) oznacza sprawę będącą przedmiotem kontrolowanego postępowania administracyjnego, w której został wydany zaskarżony akt lub czynność, jako pochodną określonego stosunku administracyjnoprawnego i odbywa się z uwzględnieniem ówczesnie obowiązujących przepisów prawa.

Mając na uwadze treść powołanych na wstępie orzeczeń, a także okoliczności wynikające z przedstawionych akt administracyjnych w zakresie zgromadzonego materiału oraz przebiegu postępowania skargę należy uznać za zasadną. Zarówno zaskarżona, jak i poprzedzająca ją decyzja Prezydent Miasta K. decyzją z dnia (...) listopada 2011 r. Nr (...) znak (...), zostały wydane z naruszeniem przepisów prawa, zaś wystąpienie stwierdzonych uchybień uzasadnia uchylenie obu kontrolowanych aktów administracyjnych. Nie podlegała zaskarżeniu poprzednio wydana w drugiej instancji decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia (...) czerwca 2011 r., znak (...), zaś w ramach obecnie przeprowadzanej w granicach sprawy kontroli przedmiotowego postępowania należy uznać, że wydanie rozstrzygnięcia kasacyjnego było zasadne, niemniej jednak budzi zastrzeżenia pogląd wyrażony w uzasadnieniu tej decyzji co do sposobu ustalania linii zabudowy. To uchybienie pozostaje jednakże bez wpływu dla wystąpienia przesłanek do wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie [art. 138 § 2](#) k.p.a.

Przystępując do szczegółowej kontroli aktów administracyjnych wydanych w toku instancji przy ponownym rozpatrzeniu sprawy należy stwierdzić, że postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie było prowadzone w okresie obowiązywania ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. - oznaczana także w skrócie jako u.p.z.p.).

Bezspornym jest, że na obszarze stanowiącym teren zamierzonej zmiany sposobu zagospodarowania w dacie wydania kontrolowanych aktów administracyjnych nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zaś planowane zamierzenie nie ma charakteru inwestycji celu publicznego. Istotne dla trybu postępowania w sprawie niniejszej na tle przepisów prawa materialnego są zatem regulacje art. 60-64 powyższej ustawy, a także art. 51 ust. 3,

art. 52, art. 53 ust. 3-5a, art. 54, art. 55, art. 56 i art. 53 ust. 5b-5c, które zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 60 ust. 1a u.p.z.p. stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. Znacznie mają także przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588 - zwane też dalej w skrócie rozporządzeniem), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589) jak również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z art. 1 pkt 1 tej ustawy w związku z art. 59 ust. 1 oraz nast. u.p.z.p. W sprawie należy nadto uwzględnić regulacje zawarte w przepisach odrębnych.

Na wstępie należy zauważyć, że przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decyzje o warunkach zabudowy stanowią określony ustawowo sposób kształtowania prawa własności. W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, decyzje o ustaleniu warunków zabudowy nie pełnią obecnie funkcji informacyjnej, tj. aktu precyzującego istniejące już ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz ustalają i kształtują one prawa oraz obowiązki stron w zakresie zagospodarowania terenu. Decyzje takie tworzą dla inwestora prawo do zagospodarowania terenu w sposób w nich podany, zaś dla pozostałych stron obowiązek znoszenia dopuszczalnej tym aktem administracyjnym zmiany, która na jego podstawie jest znana oraz wiąże organy wydające pozwolenia na budowę po myśli art. 55 u.p.z.p.

Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2005 r., sygn. akt [IV SA/Wa 950/04](#), zam. zb. LEX nr 171198) - "Przepis [art. 61 ust. 1 pkt 1](#) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego (tzw. zasada dobrego sąsiedztwa). Regulacja taka ma na celu zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 teże ustawy, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zasada dobrego sąsiedztwa określa konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie terenu) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów)." Zwraca się w nim też słusznie uwagę - uwzględniając ratio legis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., że przepis ten ma na celu powstrzymanie zabudowy niedającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego, co jednak nie może prowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa własności, inicjatywy obywateli w zakresie podejmowania inwestycji budowlanych, czy uniformizacji zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Akcentuje nadto 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).

W świetle brzmienia powyższych przepisów nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy jeżeli spełnione zostały warunki określone w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. Spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. następuje już wówczas, gdy co najmniej jedna działka dostępna z tej samej drogi publicznej co teren inwestycji, ma zbliżoną funkcję i jest zabudowana w taki sposób, by można ustalić wymagania dla nowej zabudowy przy zastosowaniu wprowadzonych przez ustawodawcę zobiektywizowanych standardów decydujących o spełnieniu wymogów zachowania ładu przestrzennego. O ile w tym obszarze znajduje się już obiekt lub obiekty o podobnej co zamierzona inwestycja funkcji oraz zbliżonych parametrach, zaś nie zachodzą negatywne przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2- 5 u.p.z.p. - brak podstaw do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Rzeczą organu administracji publicznej jest wówczas natomiast wkomponowanie inwestycji w istniejące otoczenie, przy uwzględnieniu zasad określonych w rozporządzeniu.

Akt ten wydano na podstawie upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 -7 u.p.z.p. Zasady ogólne nie pozwalają na wprowadzenie w akcie wykonawczym pozaustawowych przesłanek ograniczających prawo własności w kierunku umożliwiających wydanie decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Z drugiej zaś strony przepisy aktu wykonawczego nie mogą pozostawać w sprzeczności, ani podlegać interpretacji niezgodnej z normami zawartymi w akcie rangi ustawowej.

Z powyższą regułą pozostaje w zgodzie zarówno brzmienie art. 61 ust. 6-7 u.p.z.p., jak i treść powołanego uprzednio aktu wykonawczego, który w tytule oraz § 1 wskazuje, że określa on jedynie sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to między innymi wymagań w zakresie ustalania: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Przepisy zawarte w rozporządzeniu nie pozostawiają organom administracji publicznej swobody co do ustalenia lub odmowy ustalenia warunków zabudowy dla zamierzonej inwestycji, a także odnośnie sposobu i zasad określenia

stosownych wymagań. Powyższe wynika zarówno ze wskazanego uprzednio już przedmiotu regulacji dokonanej aktem wykonawczym do norm ustawowych, jak i wykładni przepisów zawartych w § 2-8.

W szczególności zważyć należy na niemal kompletne uregulowanie w przepisach wykonawczych kwestii ustalenia obszaru analizowanego, co ma zasadnicze znaczenie dla wykonania w sposób zobiektywizowany ciężących na organie administracji publicznej obowiązków dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla zamierzonej inwestycji.

I tak, stosownie do § 3 rozporządzenia: "1. 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. 2. 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 frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Zgodnie zaś z § 2 pkt 5 - ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o froncie działki - należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę."

Na tle powołanych przepisów widocznym jest brak dowolności w wyznaczeniu obszaru analizowanego. Ustawodawca zdefiniował bowiem pojęcie frontu działki oraz zastrzegł wprost, że obszar analizowany ma obejmować teren wokół działki, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki, nie mniejszej jednak niż 50 m. Obszar analizowany winien mieć zatem kształt okręgu o promieniu nie mniejszym niż trzykrotna szerokość frontu działki, nie mniejszej jednak niż 50 m, gdzie teren działki inwestycyjnej znajduje się w centrum okręgu. Działki znajdujące się w tak wyznaczonym obszarze analizowanym należy uznać za działki sąsiednie w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., o ile dostępne są z tej samej drogi publicznej. Co do maksymalnych rozmiarów obszaru analizowanego wprowadzenie ścisłych zasad nie było możliwe z uwagi zróżnicowanie tak wielkości działek, jak i lokalizacji obiektów budowlanych, zwłaszcza przy zabudowie rozproszonej.

Wszystkie ustalenia dotyczące wyznaczenia obszaru analizowanego - zwłaszcza w sytuacji, gdy tworzy się go o promieniu większym niż przewidziany wprost w przepisach wykonawczych, winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji. Wyznaczenie obszaru analizowanego bez dowolności, z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych ma bowiem zasadnicze znaczenie dla samej analizy oraz jej wyników, a tym samym dla rozstrzygnięcia sprawy. Pozwala też na realizację zasady równego traktowania inwestorów tam, gdzie nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczenie obszaru analizowanego w granicach większych niż ustawowe minimum nie może jednak zależeć ani od zamiarów inwestora, ani od koncepcji urbanistycznych, czy architektonicznych wielu różnych podmiotów wydających decyzję o warunkach zabudowy w konkretnych sprawach, albo też osób przygotowujących projekty takich decyzji. Przy wyznaczaniu granic obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary organ orzekający winien 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 takich funkcji, cech i parametrów zabudowy, aby uzasadnić formalną dopuszczalność lokalizacji zabudowy o cechach i parametrach wnioskowanych przez inwestora.

Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego - tj. bez dowolności i z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych, decyduje o rzetelności samej analizy oraz jej wyników, a tym samym ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, które ma realizować wymogi dobrego sąsiedztwa. Stanowi ono też jedną z gwarancji realizacji zasady równego traktowania inwestorów tam, gdzie nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz przeciwdziałania tendencyjności, czy dowolności wydawanych rozstrzygnięć.

Organy administracji publicznej nie mają też swobody przy ustalaniu poszczególnych parametrów dla inwestycji, zaś ich określenie winno nastąpić w sposób stanowczy i konkretny, tj. poprzez podanie w wartościach liczbowych (zob. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt [IV SA/Wa 946/04](#), Lex Omega nr 214349 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt [II SA/Kr 252/11](#), dostępny w bazie orzeczeń pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie jest przy tym wykluczona pewna elastyczność, polegająca na podaniu wielkości minimalnych (od) i równocześnie maksymalnych (do), co wymaga uzasadnienia. Natomiast z przepisów ustawy oraz rozporządzenia nie wynika możliwość określenia wskaźników, czy wielkości poprzez wskazanie wyłącznie maksymalnego bądź minimalnego parametru, albo poprzez odwołanie się do innych, nieskonkretyzowanych wielkości, jak np. "istniejąca wysokość", "obecna szerokość", względnie wprowadzanie budzącego wątpliwości, niedookreślonego pojęcia "około". Pozostawienie inwestorowi zbyt dużej dowolności i swobody może bowiem prowadzić do zaburzenia ładu przestrzennego - np. przez realizację obiektów zbyt niskich w stosunku do otoczenia, gdy określono tylko ich maksymalną wysokość. Błędym jest także określanie parametrów zamiast w konkretnych jednostkach miary poprzez ogólne odwołanie się do wysokości, szerokości frontu - i.t.p., na działkach sąsiednich, które to parametry, niezależnie od wpływu inwestora, mogą ulegać zmianie już po wydaniu decyzji warunkach zabudowy skutkiem działań osób trzecich.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, analiza winna obejmować wszelkie informacje z zakresu art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. Niezależnie od kwestii wynikających z wiążących uzgodnień i przepisów odrębnych, analiza winna podawać konkretne dane, o których mowa w § 4-7 rozporządzenia. Treść i konstrukcja powołanych przepisów

naprowadza, że obowiązują tu również zobiektywizowane, podane wprost przez ustawodawcę standardy uznane za gwarancje zachowanie ładu przestrzennego, które określono w § 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1-3 rozporządzenia. Ustawodawca dopuszcza odstępnie od reguł określonych w § 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1-3 rozporządzenia wykonawczego w konkretnym przypadku uzasadnionym wynikami analizy. Takie rozwiązanie jest podyktowane względami celowości, zaś stwarza możliwość pełnej realizacji zamierzeń wnioskodawcy w zakresie podawanych przez niego parametrów inwestycji, o ile nie sprzeciwiają się powyższemu względy wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Wyniki analizy stanowią uzasadnienie między innymi dla rozstrzygnięcia obejmującego wiążące ustalenia dla działki objętej wnioskiem w zakresie: obowiązującej linii nowej zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki, geometrii dachu. Winny one zatem w tym zakresie uwzględniać oraz wskazywać konkretne dane co do: linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich, powierzchni zabudowy działek w obszarze analizowanym wraz ze średnim wskaźnikiem tej wielkości dla obszaru analizowanego, szerokości elewacji frontowych na działkach w obszarze analizowanym i średniej szerokości tych elewacji frontowych, wysokości górnych krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub atyki na działkach sąsiednich, opisywać geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) występujących na obszarze analizowanym - co wynika z § 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1-3 rozporządzenia. O ile ustalenie warunków w decyzji następuje w sposób odmienny od określonego w tych przepisach, wyniki analizy w myśl § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 muszą dodatkowo zawierać szczegółowe dane stanowiące uzasadnienie dla odstąpienia od standardów wynikających z § 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1-3 rozporządzenia. Nie jest wykluczona przy ustaleniu w decyzji warunków zabudowy modyfikacja podanych we wniosku parametrów inwestycji, o ile nie będzie prowadzić w skutkach do jakościowej zmiany planowanego zamierzenia.

Sam wniosek winien spełniać wymogi określone w art. 52 ust. 2 u.p.z.p., w myśl którego wniosek powinien zawierać:

- 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1.000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2.000;
- 2) charakterystykę inwestycji, obejmującą:
 - a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
 - b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
 - c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Odnosząc te ogólne uwagi do stanu faktycznego niniejszej sprawy należy uznać, że skarga zasługuje na uwzględnienie z uwagi na zasadność wielu podnoszonych w niej zarzutów, a także wobec istnienia innych wadliwości stanowiących naruszenie przepisów prawa materialnego, względnie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W tym zakresie należy zgodzić się ze skarżącą, że wbrew wymogom wynikającym z art. 52 ust. 2 pkt 2a u.p.z.p. inwestor nie określił we wniosku zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków. Nie spełnia tego wymogu zakreślenie lub pozostawienie niezakreślonymi w punkcie 2 - Charakterystyka inwestycji - pól odnoszących się do poszczególnych mediów (przyłącze, sieć) oraz wpisanie w niektórych pozycjach słów - "zgodnie z warunkami". W tej części wniosku należało bowiem podać w odpowiednich jednostkach miar konkretne zapotrzebowanie na ilość energii elektrycznej, energii z sieci ciepłowniczej, dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Oceniając wagę tego uchybienia dla rozstrzygnięcia sprawy należy zauważyć, że inwestor dołączył do wniosku "warunki" dostawców mediów, o których wspomina w jego treści. Powyższe dokumenty nie zostały jednakże poddane ocenie w żadnej z kontrolowanych decyzji, co stanowi naruszenie zasad przewidzianych w art. 7 k.p.a., 77 § 1 k.p.a., 80 k.p.a. oraz 107 § 1 i 3 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Jedynie tytułem przykładu można wskazać, że z informacji technicznej Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w K. z dnia 20 lipca 2010 r. dotyczącej możliwości doprowadzania wody i odprowadzania ścieków dla budynku wielorodzinnego projektowanego na działce nr 1 obr. (...) w K. wynika, że możliwość odprowadzania ścieków i wód opadowych nie została ani wykazana, ani zagwarantowana. W piśmie tym (pkt 7) podano bowiem, że możliwość odprowadzania ścieków i wód opadowych z projektowanej zabudowy wymaga dopiero sprawdzenia przez projektanta przepustowości sieci miejskiej kanalizacji ogólnospławnej 30 cm na odcinku od wysokości przedmiotowej działki do włączenia do odbiornika - miejskiego kanału ogólnospławnego o przekroju 70/105 cm w ul. (...), w aspekcie przyjęcia

dodatkowej ilości ścieków. Jako jeden z koniecznych do łącznego spełnienia wymogów dla wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy przewidziano w art. 61 ust. 1 pkt 3, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. W myśl powołanego w tym przepisie ust. 5, warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem.

W opisanej wyżej sytuacji nie można zatem uznać, że warunek wynikający z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. został w sprawie niniejszej spełniony.

Zasadny jest również zarzut, w którym wskazuje się na wadliwość sporządzonej w sprawie analizy z uwagi na nieaktualność mapy, na której została ona przeprowadzona. Zarzut ten należy jednak uwzględnić jako istotny dla rozstrzygnięcia sprawy, w szerszym aspekcie, również sygnalizowanym w skardze.

Z art. 52 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że wniosek winien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000. Nadto, art. 54 pkt 3 u.p.z.p. stanowi, że decyzja o warunkach zabudowy winna określać linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1. Paragraf 9 rozporządzenia wykonawczego przewiduje ponadto, że: warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w decyzji o warunkach zabudowy, zawierającej część tekstową i graficzną (ust. 1); wyniki analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy (ust. 2); część graficzną decyzji o warunkach zabudowy oraz część graficzną analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, sporządza się na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania ich kopii (ust. 3); część graficzną analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, sporządza się z uwzględnieniem nazewnictwa i oznaczeń graficznych stosowanych w decyzji o warunkach zabudowy (ust. 4).

W tym kontekście należy zauważyć, że z powołanych regulacji wynika niewątpliwie obowiązek uwzględnienia w postępowaniu tam podanych map stanowiących dokumenty urzędowe. Takie dokumenty mają zaś służyć nie tylko odniesieniu do konkretnego terenu zamiaru inwestora, ale także odpowiedniemu przeprowadzeniu w sprawie analizy, zaś następnie wydaniu właściwej decyzji wiążącej na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego. Mapy takie winny uwzględniać aktualny stan w terenie, zaś w przypadku dezaktualizacji dokumentów dołączonych do wniosku (w związku np. z długotrwałością postępowania), odpowiednie mapy dla celów przeprowadzenia analizy i sporządzenia załączników graficznych do decyzji winien z urzędu zgromadzić organ właściwy do jej wydania, w myśl ogólnych zasad postępowania dowodowego, wobec brak podstaw prawnych do ponownego nakładania takiego obowiązku na inwestora.

Nie zawsze brak aktualnych map jest uchybieniem mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Taka sytuacja nie zachodzi bowiem wtedy, gdy nieaktualność map pozostaje bez wpływu na treść i wyniki analizy oraz ustalenie zawarte w decyzji.

Nadto w analizie - także w jej części urbanistyczno-architektonicznej, uwzględnia się nie tylko stan wnioskujący z map, w których brak np. danych dotyczących wysokości górnych krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki na działkach sąsiednich, geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki).

W sprawie niniejszej inwestor dołączył do wniosku kopię mapy ewidencyjnej w skali 1:1000 wydaną 16 czerwca 2010 r. Przedłożył jednak dodatkowo kopię mapy sytuacyjno-wysokościowej wydaną również 16 czerwca 2010 r., która w miejscu gdzie na kopii mapy ewidencyjnej znajduje się działka 9 - zabudowana tylko jednym budynkiem - oznaczonym nr 1 (trzykondygnacyjnym), obrazuje rozpoczętą budowę obiektu budowlanego będącego budynkiem.

Fakt istnienia drugiego budynku (a nie rozpoczętej budowy) na działce nr 9 sygnalizuje sam inwestor ponownie w odpowiedzi na odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta K. decyzją dnia (...) lutego 2011 r. Nr (...), znak (...), podając, że "... na działce nr 9 istnieje już zabudowa znacznie intensywniejsza niż wynika to z mapy ewidencyjnej, jako że wzniesiono tam kolejny budynek mieszkalny."

W przeprowadzonej przy ponownym rozpoznaniu sprawy analizie urbanistyczno-architektonicznej z daty 27 września 2011 r., (podobnie jak w poprzedniej z dnia 12 listopada 2011 r.) działka nr 9 znajduje się w obszarze analizowanym i uznawana jest za zabudowaną tylko jednym budynkiem. Budynek na działce nr 9 służy nie tylko określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy na działce nr 1. Działka nr 9, jako zabudowana jednym trzykondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym jest uwzględniana przy wyliczaniu koniecznych średnich rzutuujących na określenie powierzchni zabudowy na działce nr 1, zaś tam znajdujący się budynek o wysokości 8 m jest nawet uznawany za bliskie sąsiedztwo, miarodajne dla określenia w sposób wariantowy wysokości elewacji frontowej mającej powstać zabudowy na działce nr 1.

W analizie brak jakichkolwiek wyjaśnień odnoszących się do zobrazowanej już na mapie sytuacyjno-wysokościowej z 16 czerwca 2010 r. rozpoczętej budowy drugiego budynku na działce nr 9. Treść odpowiedzi inwestora na pierwsze odwołanie sugeruje, że budowa ta była zakończona i legalna, zaś w aktach administracyjnych nie zgromadzono innych związanych z jego bytem materiałów. Wskazane braki czynią przeprowadzoną w sprawie analizę wadliwą, zaś ustalenia na jej podstawie parametrów dla wnioskowanego zamierzenia przedwczesnym. W tym stanie rzeczy nie sposób

weryfikować twierdzeń inwestora zawartych w odpowiedzi na skargę, które są odmienne od podnoszonych w toku postępowania administracyjnego.

Tak wydana decyzja narusza nie tylko powołane uprzednio przepisy prawa materialnego dotyczące przeprowadzenia w sprawie właściwej analizy, ale także wymogi wynikające [art. 7](#) k.p.a., [art. 77 § 1](#) k.p.a., [art. 80](#) k.p.a. oraz [107 § 1 i 3](#) k.p.a.

Wtykane uchybienie obowiązującym przepisom przez organ odwoławczy wynika nadto z braku odpowiedzi na poruszające te istotne kwestie zarzuty dowołania, co stanowi również naruszenie zasady z [art. 11](#) k.p.a. Podobnie należy ocenić nieodniesienie się przez organ drugiej instancji do zarzutów odwołania dotyczących wadliwego określenia wskaźnika powierzchni zabudowy (odniesienie do całej powierzchni działki nr 1, zamiast do części powierzchni działki obejmującej teren inwestycji), jak również braku ustaleń w zakresie ochrony zieleni, czy przyjęciu przy ustalaniu wysokości elewacji frontowej średniej wysokości budynków, a nie wysokości gzymsu, czy atyki.

Te uchybienia nie stanowią jednakże o naruszeniu zasady z [art. 15](#) k.p.a., albowiem sprawę rozpoznano w dwóch instancjach. Odrębnym zagadnieniem jest zaś prawidłowość rozpatrzenia sprawy.

Powyższe uchybienia są tego rodzaju, że wypowiedanie się co do konkretnych parametrów ustalonych dla inwestycji objętej wnioskiem można by uznać za bezprzedmiotowe, gdyby nie to, że niektóre z nich wyznaczono w decyzjach błędnie, co do zasady, niezależnie od konkretnego stanu faktycznego w terenie.

W szczególności, budzi zastrzeżenia, jako naruszające przepisy prawa materialnego, ustalenie dla inwestycji objętej wnioskiem linii zabudowy, którą jedynie określono jako obowiązującą, zaś w istocie wyznaczono jako nieprzekraczalną. Linia zabudowy jaką należy ustalić decyzji o warunkach zabudowy ma mieć charakter obowiązującej linii zabudowy, która jest zasadniczo różna od nieprzekraczalnej linii zabudowy.

I tak, treść [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.](#) oraz [art. 61 ust. 6 i ust. 7 pkt 1 u.p.z.p.](#) wskazuje wprost na konieczność wyznaczenia w decyzji ustalającej warunki zabudowy linii zabudowy. Również tu - podobnie jak co do pozostałych parametrów, wymagana jest konkretność i stanowczość wydawanego rozstrzygnięcia, w którym brak miejsca na dowolność po stronie inwestora, czy też dopuszczalność faktycznego kształtowania linii zabudowy dopiero na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wymóg konkretności i stanowczości rozstrzygnięcia sygnalizuje dalej wprowadzenie w [§ 4](#) rozporządzenia wykonawczego pojęcia obowiązującej linii zabudowy, nie zaś innych - np. pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Z zawartych w nim kolejno przepisów wynika, że obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich ([ust. 1](#)). W przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami ([ust. 2](#)). Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskoki, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego ([ust. 3](#)). Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w [§ 3 ust. 1 \(ust. 4\)](#).

Podkreślenia w tym kontekście wymaga, że żaden z powyższych przepisów - także [§ 4 ust. 3](#) - nie zwalnia z powinności wyznaczenia obowiązującej linii zabudowy. Przepis ten dopuszcza bowiem li tylko wyznaczenie linii zabudowy w inny sposób niż wskazany w [ust. 1 -2](#). Nie zezwala natomiast na określenie innej linii regulacyjnej niż obowiązująca linia zabudowy. Określenie linii nowej zabudowy jako obowiązującej oznacza, że nie są możliwe żadne odstępstwa od wyznaczonego w decyzji jej przebiegu. Ustalenie w decyzji linii zabudowy ma zaś istotne znaczenie nie tylko pod kątem zbliżenia projektowanego budynku do pasa drogowego. Do takich wniosków prowadzi zarówno treść [§ 4 ust. 1](#) rozporządzenia wykonawczego, jak również fakt, że kwestia linii zabudowy została objęta regulacją z [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.](#), związaną z ładem przestrzennym i dobrym sąsiedztwem, nie zaś [pkt 5 art. 61 ust. 1 u.p.z.p.](#) To ten ostatni przepis - a nie [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.](#), dotyczy zgodności inwestycji z przepisami odrębnymi, a więc także ustawą o z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.). Powyższa ustawa w [art. 43](#) normuje kwestie zbliżenia obiektów budowlanych do pasa drogowego, przy czym z zawartych w niej regulacji wynika, że ustawodawca nie wprowadza żadnych wymogów w stosunku do dróg innych niż drogi publiczne (tekst jedn.: autostrady, drogi ekspresowe, czy ogólnodostępne drogi - krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne), w szczególności zaś co do dróg wewnętrznych. W takim zatem przypadku - podobnie jak w sytuacji, gdy linia zabudowy na działce sąsiedniej jest zgodna z przepisami odrębnymi określającymi zbliżenie obiektów budowlanych do pasa drogowego - o wyznaczeniu linii zabudowy decyduje wyłącznie wymóg dobrego sąsiedztwa przy zachowaniu ład przestrzennego. Treść [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.](#) i w nim wymieniona linia zabudowy nie ma zatem związku li tylko z kwestią usytuowania obiektów budowlanych względem dróg.

Uzasadnienia dla wyznaczania w decyzji o warunkach zabudowy nieprzekraczalnej linii zabudowy nie stwarza także [§ 3 ust. 3](#) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, który odwołuje się do Polskiej Normy PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.

Zgodnie z treścią [§ 3](#) powyższego rozporządzenia:

1. W części graficznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, sporządzanej na kopii mapy, o której mowa w [art. 52 ust. 2 pkt 1](#) ustawy, stosuje się nazewnictwo i oznaczenia

umożliwiający ich jednoznaczne powiązanie z tekstem decyzji.

2. Część graficzną decyzji, o których mowa w ust. 1, sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania jej kopii.

3. Podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych, a także elementów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczone do stosowania w części graficznej decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się zgodnie z Polską Normą PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.

4. W zależności od specyfiki i zakresu ustaleń decyzji, o których mowa w ust. 1, dopuszcza się stosowanie w części graficznej tych decyzji oznaczeń uzupełniających.

5. W części graficznej decyzji, o których mowa w ust. 1, zamieszcza się objaśnienia wszystkich użytych w niej oznaczeń.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę po pierwsze na fakt, że rozporządzenie, w którym nawiązano do Polskiej Normy PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r. zostało wydane na podstawie art. 67 ust. 3 p.z.p. Przepis ten nie zawiera upoważnienia do określenia w drodze tego aktu wykonawczego sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego (w tym linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu - kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych). Przepis art. 67 ust. 3 p.z.p. upoważnia li tylko do określenia w drodze rozporządzenia oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy. Co charakterystyczne regulacja § 3 tego rozporządzenia dotyczy wyłącznie części graficznej, a nie tekstowej decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Zważyć należy dalej, że sposób ustanawiania Polskiej Normy i jej usytuowanie w systemie prawnym normuje ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.). W świetle przepisów tej ustawy opracowywane przez Komitety Techniczne Polskie Normy nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa o normalizacji.

Niezależnie od tego uwzględnienie Polskiej Normy PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r. na tle pozostałych regulacji jest zgodne z poglądami prezentowanymi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym sprawę.

W szczególności, Polska Norma PN-B-01027 z lipca 2002 r. dotyczy rysunku budowlanego i podaje oznaczenia graficzne stosowane w projektach zagospodarowania działki lub terenu. Zawarte w niej kolejno tablice odnoszą się do: 1 - oznaczeń graficznych obiektów budowlanych, 2 - oznaczeń graficznych granic i linii regulacyjnych, 3 - oznaczeń graficznych urządzeń komunikacji, 4 - wymiarowania, 5 - oznaczeń graficznych ukształtowania terenu, 7 - oznaczeń graficznych zieleni i urządzeń terenowych. Tablica 2 - Oznaczenia graficzne granic i linii regulacyjnych, w pozycji 2.1. wskazuje jako przedmiot oznaczenia obowiązującą linię zabudowy, określa jej przedstawienie graficzne i grubość linii, zaś rysunek zamieszczony w uwagach wskazuje, że obowiązująca linia zabudowy oznacza lokalizację obiektu budowlanego w tej właśnie linii.

O ile z pozycji 2.2 Tabeli 2 pojawia się maksymalna nieprzekraczalna linii zabudowy, pozostawiająca pewną dowolność w sytuowaniu obiektu budowlanego, to jednak żadne z przepisów rangi ustawowej lub rozporządzenia wykonawczego z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stwarza podstaw do określania w decyzji maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Odnosząc te ogólne uwagi do stanu faktycznego niniejszej sprawy należy stwierdzić, że nie stosując się do tych wynikających z przepisów wymogów, organy obu instancji naruszyły prawo. Wydały też rozstrzygnięcie sprzeczne z wynikami analizy urbanistyczno-architektonicznej z dnia 27 września 2011 r., w której podano - " W obszarze analizowanym jest czytelna linia zabudowy. Budynki usytuowane są równolegle do dróg. W związku z tym, że planowana zabudowa jest zlokalizowana przy drodze publicznej - ul. (...) dla przedmiotowej inwestycji zachodzi konieczność wyznaczenia linii zabudowy. Budynki na działkach sąsiednich nr (...),(...) (...) tworzą czytelną linię zabudowy, zatem dla wnioskowanej inwestycji należy wyznaczyć linię zabudowy w odl.7,5 m od granicy z działką drogową nr 2 jako przedłużenie linii zabudowy na działce nr 9 obr. (...)". Z analizy wynika zatem, że inna lokalizacja planowanego budynku nie jest uzasadniona i może prowadzić do zaburzenia opisanego wyżej ładu przestrzennego już kształtowanego przez istniejącą zabudowę.

Określenie w decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia (...) listopada 2011 r. Nr (...) znak (...) utrzymanej w mocy zaskarżoną decyzją, linii zabudowy dla przedmiotowej inwestycji jako nieprzekraczalnej linii zabudowy w rozumieniu Polskiej Normy PN-B-01027, w odległości 7.5 m od granicy z działką drogową nr (...), stanowi kolejny powód do uchylenia obu powyższych decyzji.

W kwestii zasad wyznaczania konkretnych parametrów w stanie faktycznym niniejszej sprawy należy nadto zwrócić uwagę na zagadnienie znaczenia określenia szerokości elewacji frontowej, tam gdzie szerokość działki, czy terenu inwestycji jest stosunkowo niewielka w relacji do gabarytów planowanego obiektu budowlanego. Regułą jest, że w

sprawach o ustalenie warunków zabudowy nie uwzględnia się w procesie decyzyjnym przepisów techniczno-budowlanych, poza wprost przewidzianymi w tym zakresie wyjątkami (do który nie należy kwestia podnoszona uprzednio przez właścicieli działek sąsiednich, nie będąca aktualnie przedmiotem zarzutów skargi).

W sprawie niniejszej zarówno w analizie, jej wynikach, a także uzasadnieniu wydanych decyzji pominięto istotne rozważania w kwestii dopuszczalności ustalenia szerokości elewacji frontowej dla planowanej zabudowy w taki sposób, że powyższe umożliwi realizację obiektu budowlanego na działce objętej zamierzeniem inwestycyjnym przy granicy (w granicy) z działką lub działkami sąsiednimi, albo w odległości mniejszej niż przewidziana w przepisach odrębnych. Wydane na podstawie upoważnienia zawartego w [art. 7 ust. 2 pkt 1](#) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 5, poz. 42, Nr 100, poz. 1085, Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 129, poz. 1439 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676) przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) stanowią w § 12 ust. 1-2:

1. Jeżeli z przepisów § 13, 60 i 271-273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

2. Sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Nadto § 12 ust. 4 powyższego rozporządzenia stanowi, że usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2 i 3, powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Powiązanie tej regulacji z treścią [art. 3 pkt 20](#) Prawa budowlanego nakazuje zaś uznać sygnalizowane zagadnienie za szczególnie doniosłe, jako związane z ograniczeniami praw właścicieli w zagospodarowaniu terenu sąsiedniego.

W sprawie niniejszej organy administracji publicznej nie rozstrzygnęły wprost i jednoznacznie o dopuszczalności lokalizacji inwestycji objętej wnioskiem w sposób odmienny niż przewidziany w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. Tego istotnego zagadnienia nie wyjaśniono ani w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji, czy tekstowych załącznikach, ani też w sporządzonej analizie urbanistyczno-architektonicznej. Szerokość elewacji frontowej mającego powstać budynku określono przy tym w Załączniku Nr 1 do decyzji na od 11 do 13 m, w sytuacji gdy jak wynika z analizy urbanistyczno-architektonicznej front działki nr 1 oraz jej szerokość ma 16 m.

To istotne zagadnienie pominął również w rozważaniach organ odwoławczy.

Zarówno zaskarżona decyzja, jaki poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały również w tym zakresie wydane z naruszeniem [art. 7](#) k.p.a., [art. 77 § 1](#) k.p.a., [art. 80](#) k.p.a. oraz 107 [§ 1](#) i [3](#) k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Za bezzasadny z punktu widzenia procesowego należy uznać zarzut arbitralnego pominięcia działek znajdujących się w wyznaczonym obszarze analizowanym i bezpośrednim sąsiedztwie terenu inwestycji przy określaniu wskaźników zabudowy, a w szczególności działek nr 12 i nr 13 przy wyznaczaniu innych - poza powierzchnią zabudowy, średnich wskaźników zabudowy. Zasadność takiego podejścia wynika bowiem zarówno z analizy urbanistyczno - architektonicznej z dnia 27 września 2011 r., jak i uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, zaś ma stanowić je brak podstaw nawiązywania w zakresie określania niektórych parametrów do działek o zabudowie innego rodzaju (garaże).

Nie jest rzeczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zastępowanie organów administracji publicznej wykonywaniu ich kompetencji orzeczniczych. Wszystkie wskazane wyżej uchybienia przepisom prawa materialnego oraz przepisom postępowania stwarzają podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. "a " i " c " p.p.s.a., przy odstąpieniu od dalej idącej kontroli prawidłowości zastosowania w niniejszej sprawie prawa materialnego, do której zmierzają pozostałe zarzuty skargi dotyczące znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zabudowy na działkach nr 7 i nr 13, czy wydania decyzji niezgodnej z żądaniem zawartym we wniosku i późniejszych pismach wnioskodawcy, Taka kontrola, następuje dopiero po ustaleniu rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, w odniesieniu do którego mają znaleźć zastosowanie normy prawa materialnego w niewadliwie przeprowadzonym postępowaniu (por. wyrok NSA z 10 lutego 1981 r., [SA 910/80](#), ONSA 1981, Nr 1, poz. 7 oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. T. Wosia, WP LexisNexis W-wa 2005 str. 145 t. 14). Z uwagi na uprzednio wskazane wady obu decyzji związane z nieprawidłowościami analizy urbanistyczno-architektonicznej, a nawet brakami formalnymi wniosku o ustalenie warunków zabudowy, w sprawie niniejszej taka dalsza kontrola jest bezprzedmiotowa, zaś wypowiedanie wiążących ocen przedwczesne.

Mając powyższe na uwadze, uznając, że skarga zasługuje na uwzględnienie, Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I. sentencji wyroku, biorąc za podstawę art. 145 § 1 pkt 1 lit. "a " i " c " p.p.s.a., zaś rzeczą organów administracji publicznej przy ponownym rozpatrzeniu sprawy będzie wydanie stosownego rozstrzygnięcia po eliminacji

wytkniętych uchybień.

Podstawę prawną orzeczenia zawartego w pkt II. sentencji wyroku stanowi [art. 152](#) p.p.s.a. Wprowadzenie zakazu, o którym mowa w tym punkcie wyroku zapobiega zaś możliwości wykonania zaskarżonej decyzji w okresie do uprawomocnienia się wyroku. W doktrynie wskazuje się trafnie, że wykonanie aktu administracyjnego oznacza spowodowanie, sprowadzenie w sposób dobrowolny lub w trybie przymusowym, takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu. Ten stan w rzeczywistości społecznej, którego spowodowanie nakazuje akt administracyjny, stanowi przedmiot jego wykonania. Przedmiotem wykonania aktu administracyjnego jest więc każde zachowanie się podmiotu zobowiązanego do jego wykonania, polegające na działaniu, zaniechaniu określonego działania, znoszeniu zachowań innych podmiotów, a nawet świadczeniu w rozumieniu prawa cywilnego. Akt administracyjny zostaje wykonany, gdy rzeczywisty stan stosunków społecznych odpowiadać będzie stanowi określonemu w nim jako powinny. Wśród aktów administracyjnych kwalifikujących się do wykonania wymienia się akty: zobowiązujące; ustalające dla ich adresatów nakazy powinnego zachowania lub zakazy określonego zachowania; na podstawie których określony podmiot uzyskuje uprawnienie i mocą których zostaje na niego nałożony obowiązek; na podstawie których jeden podmiot jest do czegoś zobowiązany a drugi wyłącznie uprawniony. Wstrzymanie wykonania aktów administracyjnych może dotyczyć tylko wyżej wymienionych aktów, które kwalifikują się do dobrowolnego lub przymusowego wykonania (tak. T. Woś, Postępowanie sądowo administracyjne T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, LexisNexis, Wydanie 3, str.183-184).

Przypisy kształtujące charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniają do stwierdzenia, że taka decyzja podlega wykonaniu. Jak już wspomniano uprzednio, w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, decyzje o ustaleniu warunków zabudowy nie pełnią funkcji informacyjnej, tj. aktu precyzującego istniejące już ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wręcz przeciwnie, kształtują one prawa i obowiązki stron w zakresie sposobu zagospodarowania terenu. Decyzje takie tworzą dla inwestorów prawo do zagospodarowania terenu w sposób w nich podany, zaś dla pozostałych stron obowiązek znoszenia dopuszczonej tym aktem administracyjnym zmiany. Decyzje o warunkach zabudowy wiążą organ wydający pozwolenie na budowę. Krąg stron tego ostatniego postępowania, który określa art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U.z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn zm.) jest co do zasady węższy niż przewidziany w [art. 28](#) k.p.a. Powyższe powoduje, że dla stron postępowania innych niż inwestor, ten właśnie etap - tj. wydanie decyzji o warunkach zabudowy, może zamykać drogę do bezpośrednią kwestionowania dopuszczonej nią zmiany sposobu zagospodarowania terenu, w kolejnej fazie procesu inwestycyjnego, pomimo gwarantowanej w art. 6 ust. 2 p.z.p. ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych, która winna być realna.

W tej sytuacji wykonanie przez inwestora przed uprawomocnieniem się wyroku decyzji o warunkach zabudowy, polegające na wystąpieniu z wnioskiem o pozwolenie na budowę, czy dalej na zrealizowaniu inwestycji na podstawie aktu administracyjnego, który narusza przepisy prawa w stopniu uzasadniającego jego eliminację z obrotu prawnego, może prowadzić zarówno do niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody, jak i spowodowania trudnych do odwrócenia skutków dla stron postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy, zobligowanych do znoszenia zachowań inwestora powodujących zmianę zagospodarowania terenu.

O kosztach postępowania orzeczono jak w pkt III. sentencji wyroku, na podstawie [art. 200](#) i [art. 205 § 2](#) p.p.s.a.