

Kielce, 2011.09.26

Znak: SKO. PZ-71/3493/302/2011

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

**Przewodnicząca: Róża Kowalkowska- Zmarzlik/sprawozdawca/**

**Członkowie: Irena Bałchanowska-Janus**

**Marta Malesza**

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26.09.2011r. odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, z siedzibą w Jędrzejowie, ul. 11-go Listopada 29 od decyzji z dnia 15.07.2011r. znak: BPL.7331/44/2010/2011 wydanej przez Wójta Gminy Wodzisław, którą odmówiono ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie „Schroniska dla zwierząt” wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w tym dla: budynku socjalno-biurowego, budynku gospodarczo- magazynowego, budynku dla zwierząt gospodarczych, budynku na boksy dla psów i kotów, zbiornika na ścieki sanitarne, w alternatywie przydomowej oczyszczalni ścieków, zbiornika na ścieki deszczowe, na terenie działki nr ewid. 236/1, położonej w miejscowości Przytyk, gmina Wodzisław,

- na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

**-uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

## UZASADNIENIE

Wymienioną na wstępie decyzją, po rozpatrzeniu wniosku Prezesa Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, z siedzibą w Jędrzejowie, ul. 11-go Listopada 29, Wójt Gminy Wodzisław ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie planowanej inwestycji, wymienionej w osnowie decyzji.

Załącznikami decyzji są Załącznik Nr 1 oraz Załącznik Nr 2 - wyniki analizy, obejmujące część tekstową i graficzną.

W podstawie prawnej podjętego rozstrzygnięcia organ I instancji powołał przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm./ oraz przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). W uzasadnieniu decyzji organ przedstawił przebieg postępowania administracyjnego w sprawie a następnie powołując się na treść przepisu art. 61 ust. 1 ww. ustawy stwierdził, że wnioskowane zamierzenie inwestycyjne jest komercyjną działalnością o charakterze usługowym, a zatem nie spełnia warunków określonych w ww. art.61 ust. 1 w punkcie 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ wyznaczając granice obszaru analizowanego i przeprowadzając na nim czynności i cechy zabudowy, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 20 sierpnia



2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r. Nr 164, poz. 1588), wskazał, że na obszarze analizowanym nie ma istniejącej zabudowy umożliwiającej ustalenie cech dla nowej zabudowy, ponieważ występuje tutaj zabudowa mieszkalno-gospodarcza. Planowana inwestycja nie posiada charakteru obiektu towarzyszącego istniejącej zabudowie i nie stanowi też uzupełnienia lub wzbogacenia funkcji podstawowej.

Mając na uwadze powyższe organ I instancji stwierdził, że brak jest podstaw prawnych do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy w niniejszej sprawie.

Od ww. decyzji odwołanie wniosła Pani Agnieszka Lechowicz Prezes Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, wnosząc o ustalenie warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji lub przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że schronisko dla bezdomnych zwierząt nie jest przedsięwzięciem o działalności gospodarczo – komercyjnej o charakterze usługowym. W dalszej części odwołania przedstawiono analizę funkcji schroniska jako całości. Wskazano, że zwierzęta domowe i gospodarskie są, w odróżnieniu od wolno żyjących /dzikich zwierząt/ przedmiotem najdalej idących zobowiązań ze strony człowieka, tj. zobowiązania do opieki, co wynika wprost z ustawowej definicji tej kategorii zwierząt. W odniesieniu do zwierząt domowych i gospodarskich wprowadza się więc generalny stosunek nazwany opieką. Konkretyzacją generalnego stosunku opieki wobec zwierząt domowych wynikającego z art. 1 ustawy o ochronie zwierząt jest określone w art. 11 ust. 1 publiczne zadanie gmin wobec zwierząt bezdomnych (domowych i gospodarskich) polegające na zapewnianiu im opieki oraz ich wylapywaniu. W tym miejscu wyjaśniono, że wylapywanie bezdomnych zwierząt uregulowane rozporządzeniem wykonawczym ma charakter środka do celu, jakim jest zapewnienie opieki. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt zapewnianie przez gminę wylapywanym zwierzętom może odbywać się wyłącznie w schroniskach. Zdaniem strony odwołującej się, zarówno schronisko dla zwierząt jak i każde gospodarstwo domowe, w którym utrzymywane są zwierzęta pełnią tę samą funkcję opiekuńczą wobec zwierząt z tą różnicą, że w przypadku schroniska jest to jego funkcja główna i najważniejsza.

W dalszej części odwołania wyrażono pogląd, że nie ma racji Wójt Gminy twierdząc, że budowa schroniska nie będzie stanowiła kontynuacji funkcji, ponieważ jest przeciwnie. Zarówno planowane budynki jak i cała infrastruktura odpowiadają w swej istocie zabudowie już istniejącej. W odwołaniu zarzucono, że wg toku rozumowania przyjętego przez organ, lokalizacja schroniska mogłaby mieć miejsce wyłącznie w przypadku już istniejącego takiego samego obiektu w obszarze analizowanym. Zatem oczekiwanie ciągłości szczególnej funkcji schroniska dla zwierząt na danym obszarze jest w rzeczywistości niemożliwym. Zatem pojęcia ładu przestrzennego nie można, zdaniem Stowarzyszenia, rozumieć w taki sposób, że na danym terenie możliwa będzie jedynie zabudowa taka sama (identyczna ) jak ta już istniejąca.

Następnie zarzucono powoływanie się przez organ I instancji w uzasadnieniu rozstrzygnięcia na fakt, iż planowana inwestycja położona jest w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych „Niecka Miechowska SE” oraz w obszarze NATURA 2000.

Podsumowując powyższe, Strona odwołująca wskazała, że schronisko ma zapewniać opiekę jedynie dla 50 psów i 5 kotów, a zatem jest zamierzeniem skromnym, obliczonym na realne możliwości Stowarzyszenia i planowanym rozsądnie i odpowiedzialnie.



Kolegium zważyło, co następuje:

Sprawa ustalenia, na wniosek Stowarzyszenia Obrony Zwierząt, warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie „Schroniska dla zwierząt” była już przedmiotem analizy Kolegium, w trybie instancyjnym.

Decyzją z dnia 01.04.2011r. znak: SKO.PZ-71/1107/72/2011 Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości decyzję organu I instancji z dnia 07.02.2011r. o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie ww. przedsięwzięcia a sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. Po zwrocie akt z Kolegium organ przeprowadził analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a następnie wydał decyzję w dniu 15.07.2011r. ponownie odmawiającą Stowarzyszeniu ustalenia warunków zabudowy dla ww. inwestycji.

Dokonując na podstawie art.138 k.p.a. prawnej i merytorycznej oceny zasadności podjętego rozstrzygnięcia, Samorządowe Kolegium Odwoławcze po przeanalizowaniu akt sprawy, zważyło co następuje:

Odwołanie jest zasadne.

Obecnie, po kolejnym rozpoznaniu odwołania wniesionego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt Kolegium stwierdza, że wskazane w decyzji Kolegium z dnia 01.04.2011r. uchybienia nie zostały wyeliminowane w pełnym zakresie a ponownie wydana decyzja pierwszoinstancyjna jest nadal wadliwa.

Podkreślić należy, iż Kolegium Odwoławcze, wydając w dniu 01.04.2011r. decyzję kasacyjną, dokonało oceny zgromadzonego przez organ I instancji materiału dowodowego i na tej podstawie wskazało, że decyzja z dnia 07.02.2011r. naruszała obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /Dz. U. Nr 80, poz.717 z późn. zm./ i zapadła w ramach uznania administracyjnego pomimo, iż przepisy prawa materialnego nie dają organom takiej możliwości.

Wobec powyższego, prowadząc ponowne postępowanie, organ I instancji miał obowiązek ponownie dokonać analizy materiału dowodowego w zakresie wskazanym przez Kolegium w decyzji z dnia 01.04.2011r. i wydać decyzję administracyjną zgodną z obowiązującym prawem.

Tymczasem wydana przez Wójta Gminy Wodzisław w dniu 15.07.2011r. decyzja o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla projektowanego zamierzenia jest o treści podobnej do treści poprzedniej decyzji wydanej w dniu 07.02.2011r.

Uzasadnienie aktualnie analizowanej decyzji organu I instancji jedynie nieznacznie różni się od uzasadnienia decyzji z dnia 07.02.2011r.

Kolegium Odwoławcze stwierdza, iż podejmując kolejną decyzję w sprawie z wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt organ I instancji nie wykonał dyspozycji zawartych w decyzji Kolegium Odwoławczego z dnia 01.04.2011r.

W analizowanej obecnie decyzji z dnia 15.07.2011r. organ I instancji odmowę ustalenia warunków zabudowy uzasadnił wyłącznie brakiem kontynuacji funkcji w wyznaczonym przez siebie obszarze analizowanym.

Kolegium Odwoławcze nie podziela stanowiska organu I instancji zajętego w tej kwestii.

Nadto, z przepisu art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi



W literaturze prawniczej i orzecznictwie przyjmuje się, że decyzja ustalająca warunki zabudowy ma charakter deklaratoryjny i w postępowaniu prowadzonym w sprawie o tym przedmiocie badana jest zgodność inwestycji z zastanym stanem prawnym (np. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Pozytywna ocena w tym zakresie obliuguje właściwy organ do wydania decyzji zgodnej z żądaniem wnioskodawcy, a negatywna skutkuje nieuwzględnieniem wniosku i odmową ustalenia warunków zabudowy w sposób w nim określony.

Zgodnie z art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Organ I instancji winien to prawo respektować.

Zdaniem Kolegium, z analizy przedłożonych akt sprawy nie wynika aby zamierzenie inwestycyjne nie było zgodne z przepisami odrębnymi. Organ nie wykazał ani aktami sprawy ani uzasadnieniem badanej decyzji żadnej sprzeczności z prawem planowanej inwestycji.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków przewidzianych w art. 61 ust. 1 ustawy, a enumeratywnie wymienionych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. z 2003r. Nr 164, poz. 1588), w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu *właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy. 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.*

Analiza przedłożonych akt sprawy wykazała, że w obszarze analizowanym, wyznaczonym wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek, a o którym mowa w § 3 ust.1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a także w najbliższej okolicy wybudowane są : budynek mieszkalny, budynki inwentarskie, budynki do przechowywania płodów rolnych i sprzętu rolniczego.

Na wstępie oceny badanej decyzji organu I instancji, zauważyć należy, że granice obszaru analizowanego zostały wyznaczone stosownie do przepisu ww. § 3 ust. 2 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w zakresie sposobu wyznaczenia granic tego obszaru. Minimum obszaru analizowanego wynosi nie mniej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, ale równocześnie nie mniej niż 50 metrów - wokół działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądowego organ wyznaczając granice obszaru analizowanego powinien uzasadnić, dlaczego wyznaczył takie, a nie inne granice obszaru analizowanego. Jest to tym bardziej istotne dla sprawy, że obszar analizowany winien stanowić pewną urbanistyczno-architektoniczną całość, na podstawie której można ustalić warunki zabudowy dla planowanego przedsięwzięcia. W rozpoznawanej sprawie brak jest stosownego uzasadnienia na tę okoliczność.



Zdaniem Kolegium, organ I instancji przedwcześnie przyjął, że istniejąca zabudowa w obszarze podlegającym analizie nie pozwala na ustalenie kontynuacji funkcji zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego, a tym samym nie jest spełniony warunek z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, umożliwiającą wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem.

Organ dokonał wprawdzie kwalifikacji wnioskowanej inwestycji w aspekcie przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy /Dz. U. z 2003r. Nr 164, poz. 1589/ i ustalił, że wnioskowana inwestycja jest przedsięwzięciem działalności gospodarczej – komercyjnej o charakterze usługowym.

Zdaniem Kolegium, organ nie dokonał jednak pełnej i wyczerpującej analizy funkcji zamierzonej inwestycji w aspekcie przepisów prawa, w tym również ustawy z dnia 21.08.1997r. o ochronie zwierząt, ustawy z dnia 13.09.1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz aktualnego orzecznictwa sądowego.

Nie wiadomo, na jakiej podstawie organ I instancji przyjął, że schronisko dla zwierząt, obejmujące: 4 budynki: socjalno-biurowy, gospodarczo-magazynowy, budynek dla zwierząt gospodarskich, boksy dla psów i kotów, stanowi działalność usługowo-komercyjną i nie jest możliwa jego lokalizacja na analizowanym terenie, gdzie znajduje się, jak wyżej wspomniano: jeden budynek mieszkalny, sześć budynków do przechowywania sprzętu rolniczego i płodów rolnych, dwa budynki inwentarskie a pozostałe budynki nie są użytkowane. Brak w decyzji jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego tej kwestii.

Wskazany wyżej przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy statuuje tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa uzależniającą zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego.

Celem tej zasady jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 ustawy, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo - społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno - estetyczne. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanej już działki nowa zabudowa powinna więc odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy, i intensywności wykorzystania terenu) oraz architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej.

Kontynuacja funkcji, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy oznacza, iż nowa zabudowa musi się mieścić w granicach zastanego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu, w tym użytkowania obiektów.

Rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu należy zatem traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora, po to by mogła być zachowana zasada wolności w zagospodarowaniu terenu, w tym jego zabudowy (wyrok WSA sygn. akt IV S.A./Wa 482/06 z dnia 23.10.2006r.). **Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu, czyli niedająca się z nią w praktyce pogodzić i sprzeczność tą organ odtrafilby racjonalnie wykazać w uzasadnieniu decyzji.**

Należy pamiętać, iż postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy zmierza do stwierdzenia, czy planowana inwestycja, planowana zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest dopuszczalna, a jeśli tak to na jakich warunkach. Jednakże, jednak



ustalając te warunki organ obowiązany jest mieć na uwadze wymagania istniejącego ładu przestrzennego, tj. takiego ukształtowania przestrzeni, która tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest zatem dopuszczalne, jeżeli w wyniku analizy prowadzonej przez właściwy organ dojdzie on do przekonania, popartego stosownymi dokumentami, iż planowane zamierzenie budowlane spełnia łącznie wszystkie warunki wymienione w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast szczegółowy sposób ustalania wymagań dla nowej zabudowy w powiązaniu z analizą istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy, na podstawie delegacji zawartej w art. 61 ust. 6 w/w ustawy określa przywołane już rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelnny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że nie może budzić wątpliwości, iż sprawa należąca do zakresu inwestycji budowlanych musi być rozpatrywana i rozstrzygana przy zastosowaniu systemowej a także celowościowej (funkcjonalnej) wykładni przepisów prawa materialnego, które mają zastosowanie wprost (w niniejszej sprawie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) lub też stanowią systemową kanwę do oceny danej sprawy (w niniejszej sprawie art. 2, 7, 21 i 64 ust. 3 Konstytucji RP, art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 6, 7 i 9, art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 7 k.p.a. (zasada wyważenia interesu publicznego i słusznego interesu strony).

Oczywiste jest, że systemowo i funkcjonalnie rozumiane ustawodawstwo nie może być tak stosowane, aby służyło hamowaniu budownictwa. Wprost przeciwnie, wprowadzenie przykładowo w ustawie Prawo budowlane instytucji kary pieniężnej i to bardzo dotkliwej za opóźnienie (zwłokę) w załatwieniu wniosku inwestora o pozwolenie na budowę jednoznacznie wskazuje, że państwo jest zainteresowane w popieraniu działalności inwestycyjnej w dziedzinie budownictwa, która jest siłą napędową gospodarki i warunkuje rozwój gospodarczy.

Właściwe, a więc proinwestycyjne rozumienie norm z zakresu inwestycji budowlanych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym prowadzi do wydawania wyroków, w których Sąd opowiedział się np. za tym, iż odmowa uwzględnienia wniosku w sprawie ustalenia warunków zabudowy tylko wtedy może mieć miejsce, gdy uwzględnienie żądania inwestora stoi w sprzeczności z interesem publicznym oraz słusznym interesem osób trzecich. W takich przypadkach najczęściej powoływano się na art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiący, iż każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z wymogami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania (w razie braku planu miejscowego), jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Z przepisu tego wynika, że właścicielowi, czy też użytkownikowi wieczystemu terenu, nie można odmówić wydania pozytywnej decyzji w sprawie z wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla danej (określonej we wniosku) inwestycji wówczas, gdy brak jest ustawowej regulacji, która stanowi, że zamierzenie inwestycyjne narusza chroniony prawem interes publiczny, jak też chroniony prawem interes osób trzecich. Właściciel (użytkownik wieczysty) ma oczywiście prawo do terenu, który zamierza zabudować i w



związku z tym występując z konkretnym wnioskiem do właściwego organu może oczekiwać, że będzie on załatwiony pozytywnie.

W aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia sąsiedztwa zastosowanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1520/07, wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 860/09 i inne). W wyroku z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 860/09, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił zwłaszcza, że ratio legis art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga zastosowania wykładni celowościowej. Jego istotą jest utrzymanie ładu przestrzennego. Zwrócono również uwagę, iż "restrykcyjna, ze względu na interes publiczny, literalna wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności, niezależnie od tego jakie są okoliczności i wymogi konkretnej sprawy. Taki pogląd jest uzasadniony konstytucyjną zasadą działania w ramach wymogu demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)". W tym samym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także konieczność przykładania należytej uwagi zasadzie wynikającej z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającej na prawie do zabudowy jak też wystrzegania się zachowań nadmiernie formalistycznych, nieproporcjonalnych do potrzeb interesu publicznego. Zauważył też, że rozporządzenie wykonawcze, które oczywiście nie może mieć pierwszeństwa przed ustawą przewiduje możliwość odmiennego od ustalonego w jego przepisach podejścia w indywidualnych przypadkach.

Jednocześnie Kolegium stwierdza, że organ I instancji wskazując w uzasadnieniu badanej decyzji na położenie terenu inwestycji względem zarówno głównego Zbiornika Wód Podziemnych „Niecki Miechowskiej SE” i jego obszaru ochronnego, jak i Natura 2000 nadal nie udokumentował w żaden sposób swojego stanowiska, jak również nie dokonał własnej analizy i oceny stanu prawnego i faktycznego terenu inwestycji na okoliczność, że wnioskowana inwestycja może negatywnie oddziaływać na ten obszar. Organ zgodnie z zasadami procesowymi ma obowiązek wszechstronnego zbadania i wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy.

Analizując zaskarżoną decyzję organu I instancji na podstawie zgromadzonych akt sprawy, zważyć należy, że organ ten *ponownie* w zbyt ogólnym zakresie rozpatrzył niniejszą sprawę, ponieważ nie odniósł się w sposób wystarczający do treści przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy – jak również w sposób wyczerpujący wszystkie, w tym wyżej wskazane, okoliczności sprawy.

Nadto, zdaniem Kolegium, organ winien przeprowadzić także analizę pod kątem, czy wnioskowana inwestycja może stanowić infrastrukturę społeczną.

Stosownie do orzecznictwa sądowego osiedla mieszkaniowe obejmują bowiem z natury rzeczy swym zakresem rzeczowym kompleksowo<sup>1)</sup> inwestycje podstawowa (budynki mieszkaniowe) oraz inwestycje towarzyszące polegające na budowie obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (urządzenia komunikacyjne, energetyczne, wodne, obiekty służące ochronie środowiska, ochronie przeciwpożarowej, itp.) a także polegające na budowie<sup>2)</sup> obiektów i urządzeń infrastruktury społecznej (oświaty, służby zdrowia, kultury, rekreacji, handlu, itp.) na potrzeby mieszkańców osiedla. Rodzaj i zakres infrastruktury społecznej nie został prawnie określony, ani tym bardziej wyczerpująco skatalogowany.



naturalnych potrzeb lokalnej społeczności z zastrzeżeniem, że zaspokajanie tych potrzeb mieści się w obowiązującym porządku prawnym. W tym zakresie organ I instancji winien dokonać szczegółowej analizy i oceny możliwości zakwalifikowania planowanego przedsięwzięcia jako niezbędnej infrastruktury społecznej.

Powyższe uwagi w świetle negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy świadczą o nierozpatrzeniu przez organ I instancji w sposób prawidłowy całego zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz wszystkich okoliczności sprawy, co narusza zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.), i dokonaniu w sposób wybiórczy oceny zebranego materiału dowodowego. To zaś uprawnia organ odwoławczy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. i uchylenia decyzji pierwszoinstancyjnej w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest bowiem ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym zakresie przez organ odwoławczy. Zatem nie jest możliwe w niniejszej sprawie, zgodnie z oczekiwaniem strony odwołującej, ustalenie przez organ kolegialny warunków zabudowy, ponieważ naruszyłoby to w sposób istotny zasadę dwuinstancyjności.

Kontrola instancyjna organu odwoławczego obejmuje zarówno legalność rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji, jak i ocenę przez ten organ stanu faktycznego sprawy. Zgodnie bowiem z treścią art. 138 k.p.a. organ odwoławczy rozpatruje sprawę ponownie merytorycznie w jej całości, co oznacza, że ma on obowiązek rozpatrzyć wszystkie okoliczności sprawy i żądania wnioskodawcy i stron oraz ustosunkować się do nich w uzasadnieniu decyzji.

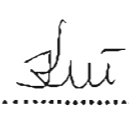
Biorąc pod uwagę podniesione wyżej okoliczności stwierdzić należy, iż zaskarżona decyzja ponownie podjęta została bez wyjaśnienia wszystkich, istotnych okoliczności sprawy, mogących mieć wpływ na wynik końcowy.


W związku z tym, na podstawie art.138 § 2 k.p.a. orzeczono jak w osnowie niniejszej decyzji.


**Decyzja ta jest ostateczna.**

Jeżeli strona uzna, że decyzja ta narusza prawo, może wnieść skargę (2 egz.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, 25-955 Kielce, Al. IX Wieków 3, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.

Zespół orzekający Kolegium Odwoławczego:

Przewodnicząca : ~~Róża Kowalkowska~~ Zmarzlik..... 

Członkowie: Irena Balchánowska-Janus..... 

Marta Malesza..... 



Otrzymują:

strony według odrębnego wykazu