

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji
Komisja Rewizyjna

Rada Gminy Wieliszew

Urząd Gminy Wieliszew, 9.07.2025 r.

wpł. dn. 2025 -07- 10

Nr. 17239 zał. szt.

Opłata skarbową zł. Pan (podpis)

Paweł Andrzej Kownacki
Wójt Gminy Wieliszew

ul. K. K. Baczyńskiego 1
05-135 Wieliszew

Szanowny Panie,

W związku z opinią prawną Kancelarii Prawnej INLEGIS z dnia 30 czerwca 2025 r., wydaną na zlecenie Gminy Wieliszew, dotyczącą prawidłowości wydania decyzji nr 81/2021 o warunkach zabudowy dla firmy HERON PROPERTY POLSKA Sp. z o.o. na działce nr 18/4 w miejscowości Wieliszew i jej ewentualnego wzruszenia, prosimy o zajęcie stanowiska w sprawie nieprawidłowości, które dają podstawy do wzruszenia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w trybie stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 §1 pkt. 2 k.p.a. w związku:

- z art. 72 ust. 1 pkt. 3 u.o.o.ś. a to z uwagi na zmianę przez inwestora wniosku o ustalenie warunku zabudowy poprzez zmianę istotnych parametrów inwestycji i niewystąpienie o zmianę wydanej decyzji środowiskowej względnie o wydanie nowej. Organ administracji publicznej kwestię wpływu zmian wniosku na środowisko w ogóle pominął, przy czym podkreślić należy, że zmiana parametrów inwestycji polegała na zwiększeniu liczby miejsc postojowych oraz liczby kondygnacji budynku usługowego, co potencjalnie mogło wpłynąć negatywnie w zakresie oddziaływania na środowisko (hałas, spaliny) i mogło zmienić uprzednią ocenę organu w tym zakresie;
- art. 61 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p. w związku z art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewykazanie spełnienia przez inwestora przesłanki wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, a to wskutek wadliwie sporządzonej analizy urbanistycznej i niewykazania, że planowane przedsięwzięcie wpisuje się w istniejący łąd urbanistyczny przy jednoczesnym zupełnym pominięciu i zmarginalizowaniu czynników negatywnie wpływających na przyjętą przez organ ocenę tj.: zapisów Studium, zlokalizowania działki inwestycyjnej na terenie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu w bezpośrednim sąsiedztwie rezerwatu Wieliszewskie Łęgi.

Poza tym, prosimy o odpowiedź, czy aktualna zmiana i propozycja, przedstawiona przez firmę HERON PROPERTY POLSKA Sp. z o.o., warunków zabudowy przedmiotowej inwestycji, m.in. poprzez zmniejszenie liczby kondygnacji kilku budynków z 5 do 4 kondygnacji (wszystkie budynki mieszkalne miałyby 4 kondygnacje), zmniejszenie liczby mieszkań o ok. 240, budowa szkoły na terenie planowanej inwestycji itd., spełniałaby wymogi formalne, określone przepisami prawa, w tym m.in. zgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy, w stosunku do powierzchni działki lub terenu, wyznaczanego na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego, parametry wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej itd.

Z uwagi na złożony przez Inwestora wniosek o pozwolenie na budowę, procedowany w Dziale Architektury Starostwa Powiatowego w Legionowie i upływ terminów przewidzianych przepisami prawa, uprzejmie prosimy, o niezwłoczne udzielenie odpowiedzi w przedmiotowej sprawie.

W załączeniu, kopia opinii prawnej Kancelarii Prawnej INLEGIS.

Z poważaniem



Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji



Przewodniczący Komisji Rewizyjnej

Wrocław, dnia 30 czerwca 2025 r.

OPINIA PRAWNA NA ZLECENIE GMINY WIELISZEW
dotycząca prawidłowości wydania decyzji o warunkach zabudowy
dla firmy HERON PROPERTY POLSKA Sp. z o.o.
na działce nr 18/4 w miejscowości Wieliszew i jej ewentualnego wzruszenia

STRUKTURA OPINII PRAWNEJ:

1. Podstawy prawne i skróty
2. Stan faktyczny
3. Opis celu sporządzenia opinii prawnej
4. Podstawy prawne wzruszenia decyzji o warunkach zabudowy
5. Analiza prawidłowości decyzji środowiskowej wydanej w sprawie
6. Analiza prawidłowości decyzji o warunkach zabudowy wraz z analizą przebiegu postępowania
7. Wnioski oraz rekomendacje

1. PODSTAWY PRAWNE I STOSOWANE SKRÓTY

a) akty prawa powszechnie obowiązującego:

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), **dalej: k.p.a.**
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.), **dalej: u.p.z.p.**
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.), **dalej: u.o.o.ś.**
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098), **dalej: u.o.p.**
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.), **dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych**
- 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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), **dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy**

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), **dalej: rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.**

b) inne akty prawne:

- Rozporządzenie Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew ustalonego uchwałą nr L/475/2018 Rady Gminy Wieliszew z dnia 19 października 2018 r., **dalej: Studium.**

UWAGA:

Wszystkie akty prawa materialnego uwzględniane są w niniejszej opinii według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania analizowanej decyzji o warunkach zabudowy tj. na dzień 7 lipca 2021 r. oraz w niezbędnym zakresie w dniu wydania przez Wójta Gminy Wieliszew decyzji nr 1/2018 o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia tj. na dzień 5 stycznia 2018 r.

2. STAN FAKTYCZNY

Przedmiotem opinii prawnej jest decyzja Wójta Gminy Wieliszew z dnia 7 lipca 2021 r. nr 81/2021 ustalająca na rzecz Heron Property Polska Sp. z o.o. z/s w Warszawie (**dalej również jako: inwestor, Heron**) warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych związanych z projektowaną inwestycją na terenie działki o nr ewidencyjnym 18/4 w miejscowości Wieliszew (obręb ewid. Wieliszew PGR) gmina Wieliszew, **dalej jako: decyzja WZ, decyzja Wójta.**

Decyzja WZ wydana została w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Postępowanie środowiskowe

W dniu 5 stycznia 2018 r. Wójt Gminy Wieliszew wydał decyzję nr 1/2018 o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, w której stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych związanych z projektowaną inwestycją na terenie działki o nr ewidencyjnym 18/4 w

miejscowości Wieliszew (obręb ewid. Wieliszew PGR) gmina Wieliszew oraz określił istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia (dalej: **decyzja środowiskowa**).

Wskazana wyżej decyzja środowiskowa oparta została na postanowieniu Wójta Gminy Wieliszew z dnia 13 grudnia 2017 r. o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko po uzyskaniu stosownych opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Ochrony Środowiska w Legionowie.

W świetle aspektów środowiskowych istotne jest to, iż przedmiotowa inwestycja zakwalifikowana została jako mogąca potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b, § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b, § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a oraz § 3 ust. 1 pkt 60 Rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Działka inwestycyjna położona jest w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazem ustanowionego na mocy Rozporządzenia Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, zlokalizowana jest w odległości 5,5 km od obszaru Natura 2000 oraz w odległości 1,2 km od rezerwatu przyrody Wieliszewskie Łęgi.

Z rozdzielnika decyzji środowiskowej nie wynika, by została ona doręczona stronom postępowania środowiskowego w rozumieniu art. 74 ust. 3a u.o.o.ś. Z treści decyzji, w tym pouczenia nie wynika, by liczba stron postępowania środowiskowej przekroczyła 20.

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy

W dniu 24 stycznia 2018 r. Spółka Heron złożyła do Wójta Gminy Wieliszew wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych związanych z projektowaną inwestycją na terenie działki o nr ewid. 18/4 w miejscowości Wieliszew, gmina Wieliszew.

W dniu 30 stycznia 2018 r. Wójt wezwał inwestora do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez przedłożenie stosownych umów z dostawcami mediów, w tym warunków przyłączenia do mediów.

Decyzją nr 2/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. Starosta Legionowski zatwierdził dokumentację geologiczno-inżynierską.

Wnioskiem z dnia 21 lutego 2018 r. Inwestor złożył do Wójta wniosek o zawieszenie postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy w związku z koniecznością uzyskania stosownych zgód i warunków na przyłączenie od dostawców mediów.

Postanowieniem z dnia 26 lutego 2018 r. Wójt zawiesił postępowanie sprawie.

Pismem z dnia 15 czerwca 2018 r. Inwestor uzupełnił braki formalne wniosku i przedłożył stosowną dokumentację w zakresie warunków przyłączenia do sieci wraz z wnioskiem o podjęcie zawieszonego postępowania.

Pismem z dnia 7 września 2018 r. Inwestor ponowił wniosek o podjęcie zawieszonego postępowania administracyjnego.

Pismami z dnia 21 września 2018 r. (data wysłania: 24 września 2018 r.) Wójt Gminy Wieliszew wystąpił w trybie art. 53 ust. 4 u.p.z.p. o uzgodnienie wnioskowanej inwestycji do: Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Zarząd Zlewni Narwi w Dębem, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Starosty Legionowskiego, Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich.

Wójt Gminy Wieliszew pismem z dnia 28 września 2018 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia na rzecz inwestora warunków zabudowy. Jako strony postępowania ustalił podmioty posiadające tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich względem działki nr 18/4 tj: Polskie Koleje Państwowe S.A., Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A., Województwo Mazowieckie, Skarb Państwa - KOWR Oddział Terenowy w Warszawie.

Postanowieniem nr 14/2018 z dnia 16 października 2018 r. Starosta Legionowski zmienił postanowienie nr 12/2018 w taki sposób, że uzgodnił projekt decyzji o warunkach zabudowy bez zastrzeżeń i bez konieczności uzyskania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dla całości obszaru działki 18/4 obręb Wieliszew PGR.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem nr 587/2018 umorzył postępowanie uzgodnieniowe uznając, że planowana inwestycja zlokalizowana jest poza obszarem zabytku archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków, znajdującego się w wykazie zabytków do ewidencji gminnej oraz poza obszarem parku krajobrazowego, pomnika historii i nie podlega ochronie konserwatorskiej na podstawie obowiązującej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani na podstawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

Postanowieniem z dnia 11 października 2018 r. Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Pismem z dnia 6 grudnia 2018 r. Wójt Gminy Wieliszew ponownie zwrócił się do zarządcy drogi wojewódzkiego o uzgodnienie projektu decyzji.

Kolejnymi postanowieniami wobec uzupełnień wniosku przez inwestora odmawiał uzgodnienia projektu decyzji. Inwestor dwukrotnie składał zażalenie od postanowień odmownych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, które decyzją z dnia 9 stycznia 2021 r. uchyliło postanowienie zarządcy drogi wojewódzkiej i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Decyzją z 6 maja 2020 r. SKO utrzymało w mocy postanowienie zarządcy drogi o odmowie uzgodnienia projektu decyzji WZ.

W dniu 1 marca 2021 r. Inwestor zmienił wniosek o ustalenie warunków zabudowy i przedstawił nowy załącznik do wniosku. Zmiany we wniosku polegały na zwiększeniu wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej dla zabudowy usługowej z 8 m do 18 m, zwiększeniu liczby miejsc parkingowych do obsługi budynku oświaty z 8 do 22 miejsc postojowych, zwiększenie liczby miejsc postojowych przewidzianych przy budynku usługowo-handlowym z 45 do 103 miejsc postojowych, przy czym 50 miejsc dedykowanych będzie dla osób korzystających z pobliskiego przystanku kolejowego „Wieliszew-Centrum”, ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od ulicy Modlińskiej w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej nr 631.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2021 r. Wójt Gminy Wieliszew wystąpił ponownie o uzgodnienia zmienionego zgodnie z wnioskiem inwestora projektu decyzji WZ do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Zarząd Zlewni Narwi w Dębem, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Starosty Legionowskiego, Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich oraz do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2021 r. Zarządca drogi odmówił uzgodnienia projektu decyzji.

Postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2021 r. Konserwator zabytków uzgodnił projekt decyzji.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2021 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego uznał się za niewłaściwego w sprawie.

Marszałek Województwa postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2021 r. uzgodnił projekt decyzji WZ w zakresie zadań samorządowych.

Inwestor pismem z dnia 26 kwietnia 2021 r. przedłożył nowy załącznik graficzny pn. "Projekt zagospodarowania terenu". Zmiana załącznika polegała na wrysowaniu na rysunku nieprzekraczalnej linii zabudowy od strony drogi wojewódzkiej nr 631 zgodnie z załącznikiem do decyzji o warunkach zabudowy pn. "Kopia mapy zasadniczej w skali 1:1000 z liniami rozgraniczającymi teren inwestycji oraz pozostałymi oznaczeniami

graficznymi" tak, aby doprowadzić do spójności obu rysunków w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy i nie budzić dalszych wątpliwości organu uzgadniającego.

Wójt Gminy Wieliszew pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r. zwrócił się ponownie do zarządcy drogi wojewódzkiego o uzgodnienie projektu decyzji WZ.

Postanowieniem z dnia 11 maja 2021 r. zarządca drogi uzgodnił projekt decyzji WZ wskazując jednocześnie niezbędne zmiany w projekcie przed wydaniem decyzji.

Pismem z dnia 18 czerwca 2021 r. Inwestor wystąpił do Wójta o uzgodnienie warunków zabudowy zgodnie z obecnym projektem tej oraz dotychczas uzyskanymi uzgodnieniami w tym zgodnie z postanowieniem Zarządu Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem korekt.

Decyzją nr 81/2021 z 7 lipca 2021 r. Wójt Gminy Wieliszew wydał decyzją ustalającą na rzecz Heron warunki zabudowy.

Zgodnie z postanowieniami Studium działka inwestycyjna nr 18/4 znajduje na obszarze oznaczonym symbolem MW/MN, którego kierunkiem zagospodarowania jest zabudowa mieszkaniowa jedno- lub wielorodzinna.

3. OPIS CELU SPORZĄDZENIA OPINII PRAWNEJ

W tak określonym stanie faktycznym Zleceniodawca zlecił Wykonawcy na podstawie umowy nr 154/25 z dnia 11 czerwca 2025 r. wykonanie zadania pn. „Opinia prawna dotycząca prawidłowości wydania decyzji o warunkach zabudowy dla firmy HERON PROPERTY POLSKA Sp. z o.o. na działkę nr 18/4 w miejscowości Wieliszew i jej ewentualnego wzruszenia”.

Przedmiotem analizy prawnej będzie:

- Ocena prawidłowości wydania decyzji środowiskowej
- Ocena prawidłowości wydania decyzji o warunkach zabudowy, w tym przebiegu postępowania administracyjnego
- Zidentyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości
- Określenie możliwych podstaw prawnych wzruszenia decyzji o warunkach zabudowy

4. PODSTAWY PRAWNE WZRUSZENIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

a) Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy

Zgodnie z art. 4 i art. 6 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy

terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – pod warunkiem, że nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Decyzja o warunkach zabudowy ma **charakter decyzji deklaratoryjnej**, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. K 17/08, zgodnie z którym decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego, a jedynie stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa, jednak informują także o tym, jaka zabudowa stanowić już będzie naruszenie przepisów prawa.

Potwierdza to brzmienie art. 63 ust. 1 i 2 u.p.z.p., zgodnie z którymi w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a sama decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich.

Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 21 maja 2024 r., sygn. akt II OSK 773/23 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *decyzja o ustaleniu warunków zabudowy ma charakter deklaratoryjny, gdyż organ stwierdza w niej jedynie, czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie. Organ rozpatrując wniosek inwestora bada jedynie, czy dana inwestycja spełnia przesłanki ściśle określone przepisami prawa. To nie od uznania organu administracyjnego zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja inwestycji, lecz od tego, czy taką możliwość w konkretnym przypadku przewidują przepisy prawa.*

Powyższy judykat nawiązuje do istotnego problemu jakim jest **związany charakter decyzji o warunkach zabudowy**. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1276/21, w którym wyjaśnił, że decyzje o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., określają sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Ich treść jest wypadkową ogólnego porządku planistycznego kształtowanego przez ustawy oraz inne akty normatywne o powszechnej mocy obowiązującej i w tym kontekście są postrzegane jako decyzje związane o charakterze deklaratoryjnym.**

Jest to istotne w kontekście wielokrotnego odwoływania się **Wójta Gminy Wieliszew w uzasadnieniu opiniowanej decyzji do uznania administracyjnego wbrew zadeklarowanemu wprost na str. 15 oraz str. 17 uzasadnienia decyzji związanego charakteru decyzji o warunkach zabudowy**. Wójt wskazuje zarazem, że „w przypadku wydawania decyzji o charakterze planistycznym (jaką jest niewątpliwie decyzja o ustaleniu warunków zabudowy) właściwy organ gminy dysponuje znaczną swobodą w zakresie konkretyzacji norm ustawowych i podstawowych wyznaczających ogólne i minimalne ramy pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie warunków zabudowy. Powyższa swoboda dotyczy nie tylko ustalania i konkretyzacji wymagań w zakresie możliwej kontynuacji funkcji zagospodarowania terenu i jego zabudowy (np. funkcji usługowej, mieszkaniowej, handlowej), lecz także w zakresie ustalania konkretyzacji i kształtowania warunków urbanistycznych (parametrów, cech i wskaźników zagospodarowania terenu) oraz warunków architektonicznych (parametrów, cech i wskaźników zabudowy) planowanej inwestycji. Zakresem powyższej swobody objęta jest także konkretyzacja istniejącej w momencie orzekania funkcji zabudowy i zagospodarowania na terenie objętym obszarem analizowanym, o którym mowa w § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy” (str. 17-18 uzasadnienia decyzji WZ).

b) Tryby wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej

- wznowienie postępowania administracyjnego - art. 145 k.p.a.
- stwierdzenie nieważności decyzji - art. 156 k.p.a.
- zmiana/uchylenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a.

Wznowienie postępowania:

Art. 145 § 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, art. 25 i art. 27 ;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;

- 5) wyjądk na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);
- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Art. 146 § 1 Uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a-145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

§ 2 Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Stwierdzenie nieważności decyzji:

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

§ 2 Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Zmiana/uchylenie decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo:

Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i

przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

5. ANALIZA PRAWIDŁOWOŚCI DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ WYDANEJ W SPRAWIE

W pierwszej kolejności należy rozważyć prawidłowość wydanej w sprawie decyzji środowiskowej. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 u.o.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1, a więc również w zakresie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Skuteczne wzruszenie decyzji środowiskowej mogłoby stanowić w dalszej kolejności podstawę do wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., zgodnie z którym wznowia się postępowanie administracyjne jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Z treści decyzji środowiskowej Wójta Gminy Wieliszew z dnia 18 stycznia 2018 r. nr 1/2018 wynika, że nie została ona przesłana do stron postępowania w rozumieniu art. 74 ust. 3a u.o.o.ś. Z treści decyzji nie wynika również, by liczba stron postępowania środowiskowej przekroczyła 20 i by organ zastosował tryb doręczania uregulowany w art. 49 k.p.a.

W razie rzeczywistego stwierdzenia pominięcia strony postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne może zostać wznowione, **jednak wyłącznie na jej wniosek (art. 147 zdanie drugie k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a-145b następuje tylko na żądanie strony).**

Ponadto, należy uwzględnić również upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. **Wobec upływu czasu decyzja środowiskowa mogłaby zostać wzruszona w trybie wznowieniowym jedynie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1-2 k.p.a., jednak z przedłożonych opiniujących akt sprawy nie wynikają podstawy do zastosowania tego trybu.**

W kontekście stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej również brak jest podstaw do stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.

Analizie poddano kwestie:

- 1) Zasadności stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko**
- 2) Aktualności decyzji środowiskowej wobec późniejszych zmian wniosku o ustalenie warunków zabudowy przez inwestora.**

Ad. 1) Objęta wnioskiem inwestycja polegająca na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych związanych z projektowaną inwestycją na terenie działki o nr ewidencyjnym 18/4 w miejscowości Wieliszew zakwalifikowana została jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b, § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b, § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a oraz § 3 ust. 1 pkt 60 Rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Kwalifikacja przedsięwzięcia została przeprowadzona prawidłowo.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.o.o.ś. realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w ust. 1 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli: przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony; obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.

W oparciu o art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. Wójt wydał postanowienie, w którym stwierdził odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Działka inwestycyjna zlokalizowana jest w odległości 5,5 km od obszaru Natura 2000, zatem nie znaleziono podstaw do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na ten obszar.

Ponadto zgodnie z art. 63 ust. 3 pkt 1 u.o.o.ś. Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza się obligatoryjnie, jeżeli możliwość realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1, jest uzależniona od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.

Działka inwestycyjna objęta wnioskiem nie jest położona na obszarze ograniczonego użytkowania.

Ad. 2) Inwestor dokonał zmiany pierwotnego wniosku o ustalenie warunków zabudowy pismem z dnia 1 marca 2021 r. w zakresie:

- zwiększenia wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej dla zabudowy usługowej z 8 m do 18 m - zmiana podyktowana zwiększeniem liczby kondygnacji budynku usługowego (oświata) do 3 kondygnacji;
- zwiększenia liczby miejsc parkingowych do obsługi budynku oświaty z 8 do 22 miejsc postojowych,
- zwiększenia liczby miejsc postojowych przewidzianych przy budynku usługowo-handlowym z 45 do 103 miejsc postojowych, przy czym 50 miejsc dedykowanych będzie dla osób korzystających z pobliskiego przystanku kolejowego „Wieliszew-Centrum”,
- ustalenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od ulicy Modlińskiej w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej nr 631.

Ustalenia wymaga, czy zarysowana zmiana wniosku o ustalenie warunków zabudowy wymagała ponownego wystąpienia o decyzję środowiskową?

W ocenie opiniującej wskazane zmianach w zakresie parametrów architektonicznych powinny być uwzględnione przez orzekający w sprawie ustalenia warunków zabudowy organ pod kątem konieczności wystąpienia o nową decyzję środowiskową względnie o zmianę wydanej decyzji środowiskowej. Wójt jednak do kwestii tej w ogóle się nie odniósł. Inwestor wobec zmiany wniosku o wydanie warunków zabudowy nie wystąpił o wydanie nowej decyzji środowiskowej.

Zdaniem opiniującej, wobec zmiany parametrów inwestycji, Heron powinien wystąpić o zmianę decyzji środowiskowej w trybie art. 155 k.p.a. względnie o wydanie nowej decyzji środowiskowej przez Wójta. To do oceny organu administracji publicznej należy wówczas stwierdzenie, czy w sprawie doszło do istotnej zmiany stanu faktycznego wymagającej wydania nowej decyzji środowiskowej. W przeciwnym razie Wójt w trybie art. 155 k.p.a. winien zmienić na wniosek inwestora uprzednio wydaną, ostateczną decyzję środowiskową.

Inwestor jednak w ogóle nie podjął w tym zakresie inicjatywy po faktycznej zmianie wniosku o wydanie decyzji WZ.

Powyższe uchybienie może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy albowiem wobec zmiany parametrów architektonicznych (zwiększenie liczby kondygnacji budynku usługowego, zwiększenie liczby miejsc

postojowych) oraz parametru urbanistycznego (zmiana ustalenia lokalizacji nieprzekraczalnej linii zabudowy). Podstawa wzruszania decyzji: art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydana z rażącym naruszeniem prawa tj. art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.s.

Skoro zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 u.o.i.s. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje o warunkach zabudowy to niedopuszczalnym jest zmiana w toku postępowania o ustalenie warunków zabudowy parametrów inwestycji bez jednoczesnego wystąpienia o wydanie nowej decyzji środowiskowej, ewentualnie o stanowisko organu w przedmiocie konieczności uzyskania nowej decyzji środowiskowej w zakresie oceny czy zmiana planowanego przedsięwzięcia jest istotna z punktu widzenia oddziaływania inwestycji na środowisko.

W ocenie opiniującej zmiany parametrów takich jak: liczba miejsc postojowych, wysokość budynku, zmiana lokalizacji nieprzekraczalnej linii zabudowy wymagają stanowiska organu w zakresie oddziaływania inwestycji w zmienionym kształcie na środowisko.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że wobec zmiany wniosku o wydanie decyzji WZ Wójt nie miał obowiązku zawieszać postępowania administracyjnego z urzędu celem rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego tj. wydania nowej decyzji środowiskowej. Powszechnie przyjmuje się, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie ma zatem cech zagadnienia wstępnego, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., w stosunku do postępowania w przedmiocie uzyskania warunków zabudowy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1806/14).

Wskazana nieprawidłowość polegająca na nierozważeniu konieczności wystąpienia o nową decyzję środowiskową nie ma zatem znamion naruszenia prawa procesowego poprzez wydanie decyzji WZ bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu, a naruszenia prawa materialnego, skutkującego rażącym naruszeniem prawa tj. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.s.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zmiana parametrów inwestycji polegająca na zmniejszeniu tychże parametrów nie powoduje po stronie inwestora obowiązku występowania o nową decyzję środowiskową, jednak sytuacja odwrotna, a więc zwiększenie tych parametrów, powoduje konieczność uzyskania nowej decyzji.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych:

Wyrok NSA z 16.10.2024 r., II OSK 1989/22: Fakt, że zmiana parametrów inwestycji polegała na zmniejszeniu ilości i powierzchni miejsc postojowych, a nie na ich zwiększeniu, sprawiał, że zgodnie z art. 72 ust. 2 pkt 1a lit. a, c) w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy ocenowej nie było potrzeby uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedmiotowej inwestycji, ponieważ mniejsze parametry nie powodowały zmian uwarunkowań określonych w wydanej uprzednio decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zaznaczyć w szczególności należy, że w sytuacji, gdy zmniejszeniu uległa liczba miejsc postojowych i ich powierzchnia, emisja hałasu i spalin

niewątpliwie będzie mniejsza niż gdyby w projekcie budowlanym przewidziano miejsca postojowe w ilości i na powierzchni przewidzianej w decyzji środowiskowej. Ponadto, skoro przyjęcie w projekcie budowlanym takiej samej ilości i powierzchni miejsc postojowych i ich powierzchni jak w decyzji środowiskowej nie wymagałoby wydawania nowej decyzji w tym przedmiocie, to tym bardziej nie było takiej potrzeby przy projektowaniu mniejszej ilości tych miejsc, zajmujących mniejszą powierzchnię.

Wyrok WSA w Gliwicach z 13.08.2018 r., II SA/GI 627/18: Uznanie przez organ administracji, że planowane przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie oznacza, że swoje zamierzenie może realizować w dowolny sposób. Jeśli bowiem przedsięwzięcie będzie zrealizowane w sposób odbiegający od parametrów analizowanych na etapie oceny konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w ten sposób, że będzie mogło zostać zaliczone do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) to w konsekwencji należy przyjąć, iż decyzja, o której mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach została wydana bez uzyskania wymaganej decyzji, o której mowa w art. 71 ustawy o ocenach.

Wynikające z karty informacyjnej przedsięwzięcia parametry zamierzenia są wiążące zarówno dla organu administracji, jak i dla inwestora. W tym pierwszym przypadku oznacza to, że dokonując analizy zamierzenia organ administracji nie może przyjmować innych parametrów przedsięwzięcia. W drugim przypadku związania, inwestor realizując przedsięwzięcie będzie mógł je wykonać jedynie wedle parametrów wynikających z wniosku, a w konsekwencji z treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.02.2020 r., II SA/Rz 1138/19: Konieczność przedstawienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy do merytorycznej oceny okoliczności danej sprawy. Jest to więc kwestia materialna, a nie procesowa. Stanowisko to uzasadnia również fakt, że w przypadku gdy inwestor legitymuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, to organ rozpatrując wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego bada jego zgodność z tą decyzją, a nie tylko czy decyzja taka została wydana (por.m.in. wyrok NSA z 13 grudnia 2018 r. II OSK 2369/18 i z 21 listopada 2018 r. II OSK 2800/16 , wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 października 2019 r. II SAB/Go 174/19). Brak ostatecznej decyzji środowiskowej w znaczeniu formalnym, przejawiający się w niedołączeniu istniejącej decyzji do wniosku, może być uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a., jednak brak w obiegu prawnym ostatecznego rozstrzygnięcia o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań czyni niedopuszczalnym skuteczne wniesienie wniosku i tym samym uniemożliwia wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy (wyrok WSA w Opolu z 20 października 2016 r. II SA/Op 290/16).

6. ANALIZA PRAWIDŁOWOŚCI DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY WRAZ Z ANALIZĄ PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA

Analiza przebiegu postępowania zmierzającego do wydania decyzji Wójta nr 81/2021 oraz audyt samej decyzji prowadzi do wniosku, że istnieją podstawy do wzruszenia decyzji w drodze stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. tj. w związku z rażącym naruszeniem prawa poprzez naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w związku z naruszeniem § 3, § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

W ocenie opiniującej Wójt Gminy Wieliszew wydając przedmiotową decyzję nie dokonał prawidłowej oceny spełnienia warunku wydania decyzji o WZ wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i nieprawidłowo ocenił spełnienie przez planowane przez inwestora przedsięwzięcie wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Sporządzona w sprawie analiza urbanistyczna wskazuje na szereg nieprawidłowości, których organ nie wyjaśnił i w ramach - jak sam wskazał w uzasadnieniu decyzji - swobodnego uznania przyjął bezkrytycznie wartości maksymalne istniejącej zabudowy na analizowanym obszarze oraz wartości, które z analizy urbanistycznej w ogóle nie wynikają (tak jak niewskazanie w treści analizy urbanistycznej średniej szerokości elewacji frontowych na obszarze analizowanym).

W ocenie opiniującej stwierdza się następujące nieprawidłowości w sporządzonej analizie urbanistycznej:

1. arbitralne i niejednoznaczne ustalenie obszaru analizowania w kierunku południowo-zachodnim bez uzasadnienia jakimi konkretnymi uwarunkowaniami środowiskowymi lub technicznymi kierował się architekt;
2. nieuzasadnione wprowadzenie funkcji usługowej (brak kontynuacji funkcji)
3. przekroczenie wskaźników zabudowy w świetle § 5 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy
4. nieustalenie średniej szerokości elewacji frontowych na obszarze analizowanym i przyjęcie szerokości elewacji frontowej w sposób arbitralny naruszając tym samym zasadę zachowania ładu przestrzennego - naruszenie § 6 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy
5. arbitralne przekroczenie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej na obszarze analizowanym - naruszenie § 7 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Ad. 1) arbitralne i niejednoznaczne ustalenie obszaru analizowania

Z treści analizy urbanistycznej wynika następujące określenie granic obszaru do analizy (str. 5 analizy):

Granice obszaru analizowanego wyznaczono zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia przytoczonego we wstępie, w odległości co najmniej trzykrotnej szerokości frontu działki objętej wnioskiem na kopii mapy zasadniczej, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy w skali 1:1000 i nie mniej jak w zasięgu 50 m. Mapa ta stanowi załącznik nr 1 do analizy.

Autor analizy objął zatem oceną obszar wysunięty na południowy-zachód w żaden sposób nie objaśniając przyczyn odstąpienia od ogólnej zasady wyznaczania obszaru wokół działki inwestycyjnej (w każdym kierunku). Jakkolwiek działka nr 18/4 sąsiaduje z terenem leśnym, jednak gdyby objąć obszarem analizy dalej wysunięty obszar w kierunku północno-wschodnim to znajduje się tam obszar zabudowy.

Zgodnie z załącznikiem mapowym obszar analizy kończy się w kierunku północno-wschodnim w niewielkiej odległości za rondem na ul. Modlińskiej.

Jednak część tekstowa nie koresponduje z załącznikiem mapowym i przyjętym obszarem analizy, ponieważ na str. 6 analizy urbanistycznej w pkt. 1 Funkcja obszaru autor opisuje przeznaczenie obszaru Rybaki Zegrze Południowe, co wykracza poza granice przyjętego na mapie obszaru analizowanego.

Tej rozbieżności nie wyjaśnił autor projektu decyzji oraz organ wydający decyzję o WZ.

W ocenie opiniującej w sprawie nie sposób jednoznacznie określić granic obszaru analizowanego, brak jest stosownego opisu w treści tekstowej, załącznik mapowy nie pokrywa się z opisem funkcji obszaru.

Zgodnie z orzecznictwem o rażącym naruszeniu prawa można by wówczas mówić, gdyby w ogóle nie przeprowadzono analizy, bądź też nie byłoby możliwe ustalenie, jaki obszar został wzięty pod uwagę przy sporządzaniu analizy (wyrok NSA z 16 marca 2012 r., sygn. II OSK 2559/10, dostępny w CBOSA).

Ad. 2) nieuzasadnione wprowadzenie funkcji usługowej (brak kontynuacji funkcji) z pominięciem ustaleń Studium

W ocenie opiniującej, w decyzji o warunkach zabudowy bezpodstawnie przyjęto możliwość wprowadzenia na działce inwestycyjnej zabudowy usługowej, pomimo iż zabudowa taka nie występuje na obszarze analizowanym na obszarach oznaczonych symbolem MW/MN. Przeznaczenie pod usługi występuje w części północnej wzdłuż ul. Modlińskiej, w miejscu, w którym kończy się obszar analizowany, co potwierdza treść analizy urbanistycznej na

str. 6, a także w części objętej obszarem analizowanym, ale wyłącznie na obszarach oznaczonych na rysunku Studium symbolem U (usługi). Autor analizy urbanistycznej na str. 8 powołuje się na Studium zupełnie pomijając różnice w ustaleniach obszarów, na których znajduje się działka inwestycyjna oraz obszary usług.

Nawet jeżeli przyjąć jednak, że w ramach kontynuacji funkcji, pomimo ustaleń Studium którego postanowienia nie mają charakteru wiążącego, dopuszczalne jest wprowadzenie funkcji usługowej, to nie sposób uzasadnić parametrów budynku usługowego (o czym częściowo niżej). Na działce nr 46/123 przy Al. Solidarności znajduje się pawilon handlowy Dino, ale szerokość elewacji wynosi tu ok. 40 m, tymczasem w analizie urbanistycznej przyjęto dla zabudowy usługowej lub usługowo-handlowej szerokość 60 m (str. 3 decyzji WZ).

Ad. 3) przekroczenie wskaźników zabudowy w świetle § 5 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

Na stronach 7-8 analizy urbanistycznej przyjęto, że średni wskaźnik powierzchni zabudowy analizowanego obszaru wynosi na terenach przeznaczonych pod zabudowę 25%, zaś wskaźnik maksymalny: 50%.

Tymczasem dla działki inwestycyjnej ustalono wskaźnik całkowity powierzchni nowej zabudowy do powierzchni działki objętej decyzją maksymalnie 38%.

Tymczasem, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu **wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego**. Zgodnie z ust. 2 dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, **jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1.**

W orzecznictwie podkreśla się, że wyznaczenie innego niż średni wskaźnik wymaga szczególnego uzasadnienia, zaś samo wyliczenie wskaźnika intensywności zabudowy również wymaga wskazania poszczególnych działek i ich powierzchni, które autor analizy uwzględnił.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.12.2021 r., II SA/Rz 1346/21: Zdaniem Sądu analiza winna zawierać nie tylko przedstawienie samego wskaźnika intensywności zabudowy na poszczególnych działkach znajdujących się w granicach obszaru analizowanego, lecz również podanie powierzchni działek i powierzchni znajdujących się na nich budynków. W niniejszej sprawie analiza urbanistyczna nie zawiera danych wyjściowych, będących podstawą obliczenia wskaźnika intensywności zabudowy, co świadczy o naruszeniu § 5 rozporządzenia. Brak takich danych nie pozwala na weryfikację przyjętego przez organ wskaźnika gęstości zabudowy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 15 kwietnia 2010 r., IV SA/Po 1026/09). W niniejszej sprawie organ chciał skorzystać z możliwości wyznaczenia

wskaźnika intensywności zabudowy na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia argumentując, że wskaźnik ten został wyznaczony w sposób odpowiadający zagospodarowaniu na działkach zabudowanych szeregowo. Niemniej jednak, aby uwzględnić tego rodzaju argumentację organ powinien precyzyjnie wskazać, które działki w obszarze analizowanym są w ten sposób zabudowane, aby możliwe było rzetelne porównanie występujących na tych działkach wskaźników intensywności zabudowy.

Wyrok NSA z 30.01.2018 r., II OSK 1515/17:

1. Z rozporządzenia 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) wynika zasada, iż parametry zabudowy objętej decyzją o warunkach zabudowy ustala się w oparciu średnie wartości występujące w obszarze analizowanym.
2. Wyjątkowo, możliwe jest odstępstwo od tej reguły, które uzasadnione być winno wynikami sporządzonej w sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej (np. § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 rozporządzenia). **Taki stan prawny nie oznacza jednak, że parametry inwestycji, dla której ustalane są warunki zabudowy, mogą być określone przez odniesienie ich zawsze do wartości najwyższych (maksymalnych) występujących w obszarze analizowanym.**
3. Odstępstwo od parametrów średnich winno wynikać (tj. być uzasadnione) przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie urbanistyczno-architektonicznej. Naczelnym zaś celem planowania przestrzennego jest uwzględnianie wymagań ład przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).
- 4 W tym kontekście, jako - co do zasady - **nieuprawnione ocenić należy takie postępowanie organów administracji, które w decyzji o warunkach zabudowy określają parametry inwestycji poprzez dowolne nawiązywanie do wartości zbliżonych do najwyższych w obszarze analizowanym, bez jednoczesnego wykazania, że taki zabieg jest w realiach sprawy usprawiedliwiony okolicznościami odnoszącymi się do zachowania ład przestrzennego.**

Ad 4) nieustalenie średniej szerokości elewacji frontowych na obszarze analizowanym i przyjęcie szerokości elewacji frontowej w sposób arbitralny

Ani autor analizy urbanistycznej, ani organ administracji publicznej nie ustalili średniej szerokości elewacji frontowych na obszarze analizowanym. Z treści analizy na str. 5 z zakresu poszczególnych parametrów zabudowy wynikają jedynie określone przez autora wysokości elewacji frontowej i kalenicy oraz geometria dachów. Nie sposób określić średniej szerokości elewacji frontowej na obszarze analizowanym czego wymaga § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Już samo to pominięcie stanowi naruszenie przepisów w postaci pozbawienia mocy dowodowej analizę urbanistyczną i nieustalenie przez orzekający w sprawie organ spełnienia wymogów dla nowej zabudowy (naruszenie art. 77 k.p.a.).

Lektura analizy urbanistycznej prowadzi jednocześnie do wniosku, że autor przyjął znacznie większe niż dopuszczalne granice tolerancji wynoszące 20% ponad średnią szerokość elewacji frontowej. Sama bowiem szerokość budynku usługowego lub usługowo-handlowego wskazana została na 60 m, gdy tymczasem największy istniejący obiekt handlowy na obszarze analizowanym na działce nr 46/123 przy Al. Solidarności (sklep Dino) posiada elewację o szerokości ok 40 m.

W zakresie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej największy budynek posiada szerokość elewacji ok 78 m (działka 44/256 przy ul. Książęcej).

Ad 5) arbitralne przekroczenie wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej na obszarze analizowanym

W zakresie analizy parametru wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej autor analizy urbanistycznej wskazał na str. 5:

- w odległości od ok. 300 m od terenu objętego wnioskiem - zabudowa mieszkalna jednorodzinna w formie zabudowy szeregowej. Budynki 2 - kondygnacyjne, o dachach stromych, kąt nachylenia połaci ok. 40 stopni, **wysokość elewacji frontowej ok. 5 m, wysokość kalenicy głównej ok. 9-10 m.**
- w odległości ok. 600 m zabudowa usługowa - usługi administracji , budynek 2-kondygnacyjny z wieżą (dominanta), dach stromy, **wysokość elewacji ok. 7 m, wysokość budynku w kalenicy ok. 11-12 m.**
- w odległości ok. 500 m budynek o funkcji usługowej ,
- w odległości od ok. 600 m na terenie działek nr ewid. 45/14, 45/16, 46/141 budynki mieszkalne wielorodzinne, dachy płaskie, **wysokość elewacji ok. 14-16 m.**

Z analizy nie wynika jakie konkretne budynki autor przeanalizował. Przyjęte w decyzji WZ wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej:

- 15 m i 18 m - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna ewentualnie usługi na parterze;
- 15 m i 8 m - zabudowa usługowa lub usługowo-handlowa;
- 5 m - dla budynków ochrony;
- 12 m - inne obiekty

Wskazane parametry nie stanowią przedłużenia tych krawędzi i przekraczają średnie wysokości. Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia dopuszcza się wyznaczenie innej

podstawowych, porównawczych, które powinny znaleźć się w analizie. Kolegium nie wykazało przy tym, aby sporządzenie powyższych wyników poprzedziła analiza stanu faktycznego odniesionego do obowiązujących przepisów prawa.

Podkreślić zatem należy, że wykonanie prawidłowej, odpowiadającej wymogom określonym w rozporządzeniu analizy urbanistycznej ma fundamentalne znaczenie dla sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy. Nie jest rolą sądu zastępowanie organu w tym aspekcie, a na obecnym etapie postępowania nie ma możliwości zweryfikowania prawidłowości ustalenia poszczególnych parametrów dla planowanej inwestycji, skoro parametry wskazane w sporządzonej analizie urbanistycznej nie dają podstawy do stwierdzenia spełnienia podstawowego warunku ustalenia decyzji o warunkach zabudowy, jakim jest kontynuacja funkcji i cech zagospodarowania na terenie analizowanym. Podkreślić jedynie należy, że same wadliwości czy braki sporządzonej analizy urbanistyczno-architektonicznej nie mogą z góry przesądzać o zaistnieniu przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy, o ile wcześniej nie zostanie wykazane, że dopuszczona zabudowa narusza istniejący na danym terenie ład urbanistyczny.

7. Wnioski oraz rekomendacje

Analiza decyzji wydanych w toku postępowania o ustalenie warunków zabudowy przez inwestora na działce nr 18/4 w miejscowości Wieliszew prowadzi do wniosku iż w sprawie zaistniały podstawy do wzruszenia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w trybie stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku:

- z art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. a to z uwagi na zmianę przez inwestora wniosku o ustalenie warunku zabudowy poprzez zmianę istotnych parametrów inwestycji i niewystąpienie o zmianę wydanej decyzji środowiskowej względnie o wydanie nowej. Organ administracji publicznej kwestię wpływu zmian wniosku na środowisko w ogóle pominął, przy czym podkreślić należy, że zmiana parametrów inwestycji polegała na zwiększeniu liczby miejsc postojowych oraz liczby kondygnacji budynku usługowego, co potencjalnie mogło wpłynąć negatywnie w zakresie oddziaływania na środowisko (hałas, spaliny) i mogło zmienić uprzednią ocenę organu w tym zakresie;
- art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewykazanie spełnienia przez inwestora przesłanki wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, a to wskutek wadliwie sporządzonej analizy urbanistycznej i niewykazania, że planowane przedsięwzięcie wpisuje się w istniejący ład urbanistyczny przy jednoczesnym pełnym pominięciu i zmarginalizowaniu czynników negatywnie wpływających na przyjętą przez organ ocenę tj.: zapisów Studium, zlokalizowania działki inwestycyjnej na terenie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu w bezpośrednim sąsiedztwie rezerwatu Wieliszewskie Łęgi.

dr Małgorzata Szymańska-Palant
RADCA PRAWNY

ZASTRZEŻENIA

Opinia sporządzona została w oparciu o opisany stan faktyczny ustalony na podstawie przekazanej przez Zleceniodawcę dokumentacji. W razie nieprzekazania przez Zlecającego dokumentacji lub informacji dodatkowych mogących mieć istotne znaczenie w sprawie, Kancelaria zastrzega, że rekomendacje opisane w niniejszej opinii mogą w określonym zakresie nie mieć do Zleceniodawcy zastosowania.

