



Gmina
Wieliszew

Wieliszew, 23 lipiec 2025 r.

ORG.1431.81.2025.AO

Komisja Skarg Wniosków i Petycji
Komisja Rewizyjna

W odpowiedzi na Państwa wniosek z dnia 9 lipca 2025r. (data wpływu 10 lipca 2025r.) informuję:

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, pragnę przedstawić swoje stanowisko w przedmiocie ewentualnego 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. 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 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.

- a) Odnosząc się do zarzutu rzekomej zmiany przez inwestora wniosku o ustalenie warunku zabudowy poprzez zmianę istotnych parametrów inwestycji i niewystąpienie o zmianę wydanej decyzji środowiskowej względnie o wydanie nowej oraz zarzutu, że organ administracji publicznej kwestię wpływu zmian wniosku na środowisko w ogóle pominął, a 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, należy stwierdzić:

Na wstępie pragnę potwierdzić, iż Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) poprzedza wszystkie decyzje wydawane na etapie procesu inwestycyjnego, w tym decyzję o warunkach zabudowy i pozwolenie na budowę i wiąże organy na etapie ich wydawania. Tym samym, zgodność zamierzenia budowlanego z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma znaczenie kluczowe, przy czym nierzadko niemożliwe do osiągnięcia. Zmiany zamierzenia budowlanego na etapie wniosku o pozwolenie na budowę (w stosunku do DŚU) są bardzo częstą praktyką i są niejednokrotnie wynikiem zmieniających się uwarunkowań przestrzennych, planistycznych czy technicznych, które będą modyfikować pierwotne zamierzenie (przedsięwzięcie), dla którego została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zakres związania:

Stosownie do treści art. 71 ust. 1 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej u.o.o.ś.), DŚU określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest **wymagane dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko** (art. 71 ust. 2 u.o.o.ś.). Zgodnie z art. 86 pkt 2 u.o.o.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ właściwy do udzielenia pozwolenia na budowę. Odzwierciedleniem powyższej regulacji jest art. 35 ust. 1 pkt 1b pr. bud., zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, między innymi, zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w DŚU.

Zmiana zamierzenia budowlanego a ponowna ocena oddziaływania na środowisko:

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania albo zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę przeprowadza się także, **jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**. W takim przypadku, organ administracji stwierdza, w drodze postanowienia, obowiązek sporządzenia **raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko**, określając jednocześnie zakres raportu. Kluczowe znaczenie mają zatem „zmiany w stosunku do wymagań określonych w DŚU”. W jaki sposób organ będzie kwalifikował takie zmiany?

W orzecznictwie wskazuje się m.in., że:

- „Chodzi o taką zmianę, która może wpływać na środowiskowe uwarunkowania i która **nie została uwzględniona** w trakcie wcześniej prowadzonego postępowania środowiskowego.” Wyrok NSA z 28.5.2015 r., II OSK 2890/13,

- „Kwestia przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uzależniona jest od wykazania, że **zmienił się sposób negatywnego oddziaływania na środowisko**. Nie chodzi o każdą zmianę oddziaływania, ale o wykazanie istnienia takiej zmiany zakresu inwestycji, która powoduje inne zakresowo negatywne oddziaływanie na środowisko niż było to przedmiotem dotychczasowej oceny oddziaływania na stanowisko zakończonej wydaniem ostatecznej decyzji środowiskowej”, Wyrok NSA z 10.05.2018 r., II OSK 2770/17,

- „Zmiana charakterystycznych parametrów elektrowni wiatrowej nie spowoduje jakichkolwiek zmian w zakresie uwarunkowań określonych w decyzji środowiskowej. Decyzja określa bowiem maksymalne parametry inwestycji, których inwestor nie może przekroczyć. Tak więc jeżeli inwestor **mieści się w tych parametrach** określonych decyzją środowiskową, to przepisy nie wymagają nowej decyzji środowiskowej”. „W niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy środowiskowej, (...) zmiana parametrów inwestycji była przedmiotem analizy organów, które doszły do wniosku, że nie zostały naruszone wymagania określone w decyzji środowiskowej (...) jeżeli zmiana parametrów inwestycji **nie spowoduje przekroczenia maksymalnych parametrów** dopuszczonych decyzją środowiskową, co można stwierdzić przez proste porównanie warunków z decyzji środowiskowej i danych z projektu budowlanego zamiennego, to wskazany wyżej przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy środowiskowej nie może znaleźć zastosowania”, Wyrok WSA w Łodzi SA/Łd 942/16,

Na podstawie powyższego, można stwierdzić, że organ, dokonując oceny wpływu zmiany zamierzenia na warunki DŚU, będzie każdorazowo będzie opierał się na **maksymalnych parametrach inwestycji** określonych w DŚU i na ich podstawie będzie kwalifikował zmianę jako wymagającą albo niewymagającą ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Analizując Opinię RDOŚ dla przedmiotowej inwestycji z 2017 r., należy wskazać, iż:

„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 ew. 18/4 w miejscowości Wieliszew, gmina Wieliszew:

- nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;

- istnieje konieczność określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, tj. przed przystąpieniem do prac realizacyjnych dokonać oględzin teren.

RDOŚ napisał, że rodzaj, parametry techniczne oraz zasięg potencjalnego oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji zaliczają ją do grupy przedsięwzięć wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b, 55 lit. b, 56 lit. a oraz 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w

sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. póź. 71). Planowana inwestycja polegała będzie na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych wraz z zabudową usługową, obiektów infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych związanych z projektowaną inwestycją na terenie działki o nr ew. 18/4 w miejscowości Wieliszew, gmina Wieliszew. Powierzchnia ww. działki inwestycyjnej wynosi ok. 19 470,1 m². Z przedłożonej dokumentacji wynika, że wykonanych zostanie 14 budynków mieszkalnych. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją, w ramach przedmiotowej inwestycji wykonany zostanie zespół zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o łącznej powierzchni ok. 117 628, 5 m². Ww. budynki wielorodzinne wykonane zostaną jako **pięciokondygnacyjne, o wysokości maksymalnej do 18 m**, przy czym jedną z kondygnacji nadziemnych stanowić będą garaże z pomieszczeniami technicznymi o powierzchni ok. 1016 m². W ww. budynkach planowe jest oddanie ok. 2541 mieszkań. Ponadto, planowane jest także wykonanie dróg wewnętrznych, o łącznej długości ok. 2967,2 m, **zespołu parkingów naziemnych o łącznej powierzchni użytkowej ok. 65 434,5 m²**, obiektu handlowego o powierzchni użytkowej ok. 1300 m², budynku oświaty (przedszkola) oraz obiektu służącego rozwojowi życia społecznego (świetlicy lub domu kultury), o łącznej powierzchni ok. 5943, 1 m², budynków ochrony, stacji transformatorowej i innych obiektów związanych z obsługą techniczną, budowli i urządzeń zlokalizowanych przy wjazdach na teren przedmiotowej inwestycji (m. in. ogrodzeń, filarów itd.) oraz zbiornika retencyjnego (stawu) o objętości ok. 4500 m³. Planowane jest także pozostawienie ok. 71 129,4 m² powierzchni biologicznie czynnej, która przeznaczona zostanie pod pasy zieleni, zadrzewienia, niewielki park itd."

Wysokość:

Oznacza to, że maksymalne parametry dotyczące wysokości zabudowy to **18 m** a więc trudno mówić o zmianie sposobu oddziaływania na środowisko, bowiem taka wysokość była rozpatrywana i brana pod uwagę przy wydawaniu opinii środowiskowej.

Zwiększenie ilości miejsc postojowych naziemnych:

W Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia (KIP) inwestor wykazał, że ilość miejsc postojowych w garażu wynosić będzie ok. 2 637, zaś ilość miejsc postojowych naziemnych - ok. 1 016 (str. 11, pkt 3.2 KIP). Wynika z tego jednoznacznie, iż łączna ilość miejsc postojowych wskazana w KIP wynosi ok. **3 653**. Decyzja WZ zaś ustala mniejszą łączną ilość miejsc postojowych na terenie objętym wnioskiem na **2 722** (Załącznik nr 2 do Decyzji WZ: „Wyniki analiz - część tekstowa”, str. 1). Oznacza to, że ilość miejsc postojowych została zmniejszona o **931**. W projekcie decyzji z dnia 1 marca 2021 r. inwestor zaplanował zwiększenie ilości miejsc postojowych o 73 szt. Trudno więc uznać, że zmiana ta w istotny sposób zmieni oddziaływanie na środowisko a kwestia przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uzależniona jest od wykazania, że **zmienił się sposób negatywnego oddziaływania na środowisko**. Tu się nie zmienił, gdyż był już oceniany przez RDOŚ na dużo większym poziomie.

Jeżeli w wyniku zmiany parametrów inwestycji zakres przedsięwzięcia zostanie zawężony, to w efekcie oddziaływanie na środowisko planowanego

Gmina Wieliszew

ul. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego 1, 05-135 Wieliszew

gmina@wieliszew.pl | wieliszew.pl

przedsięwzięcia będzie mniejsze i w takim przypadku nie ma obowiązku pozyskiwania nowej decyzji środowiskowej lub zmiany tej uprzednio wydanej dla przedsięwzięcia (por. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2016 r., II OSK 2779/14; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r., II OSK 1606/13). Podobnie wskazał NSA w wyroku z dnia 16 października 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 1 a 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.”

Linia zabudowy od ulicy Modlińskiej:

KIP jako lokalizację Przedsięwzięcia wskazuje całą działkę Heron (str. 11, pkt 3.3 KIP). KIP ani Decyzja Środowiskowa w ogóle nie wskazują dla Przedsięwzięcia, i nie muszą wskazywać, nieprzekraczalnej linii zabudowy od ul. Modlińskiej. Decyzja WZ wyznacza dla budynków nieprzekraczalną linię zabudowy „w odległości 50 metrów od osi drogi wojewódzkiej nr 631 (ul. Modlińska) i równocześnie nie mniej niż 4,0 metra od linii rozgraniczającej tę drogę, zgodnie z załącznikiem graficznym” (str. 2, pkt 3.1.a. Decyzji WZ), a nie - co może sugerować teza zawarta w Załączniku - „w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej nr 631”.

W konkluzji należy stwierdzić, iż wydanie Decyzji WZ nie wymagało zmiany Decyzji Środowiskowej ani uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja WZ nie narusza warunków korzystania ze środowiska zatwierdzonych Decyzją Środowiskową w związku z wysokością budynku usług oświaty, liczbą miejsc postojowych ani dopuszczalną linią zabudowy od ul. Modlińskiej. Wskazane z Decyzji WZ parametry inwestycji dotyczące wysokości budynku usług oświaty, liczby miejsc postojowych lub dopuszczalnej linii zabudowy od ul. Modlińskiej nie mogą powodować zwiększenia potencjalnych oddziaływań Przedsięwzięcia na środowisko w porównaniu z oddziaływaniami, które zostały wzięte pod uwagę w związku z wydaniem Decyzji Środowiskowej. Decyzja WZ nie narusza ani 72 ust. 1 pkt 3) u.o.o.ś. ani art. 86 pkt 2) u.o.o.ś.

Nie znajduje przesłanek stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. lub w związku z art. 86 pkt 2) u.o.o.ś.

- b) Odnosząc się do zarzutu rzekomego niewykazania spełnienia przez inwestora przesłanki wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, w wskutek wadliwie

Gmina Wieliszew

ul. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego 1, 05-135 Wieliszew
gmina@wieliszew.pl | wieliszew.pl

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, należy wyjaśnić, iż punktem wyjścia dla tej tezy jest przedstawienie w sposób niezgodny z rzeczywistym brzmieniem treści Załącznika nr 2 do Decyzji WZ - „Wyników analiz - części tekstowej” (analizy urbanistycznej). Opiniująca pisze:

- „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.”

- **Odpowiedni fragment analizy urbanistycznej ma w rzeczywistości inne, odmienne, następujące brzmienie:** „Granice obszaru analizowanego wyznaczono zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia przytoczonego we wstępie, **w odległości 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.”

Dodanie w ww. tezie - sprzecznie z rzeczywistym brzmieniem analizy urbanistycznej - sformułowania „co najmniej”, a więc zwykłe przeinaczenie tego fragmentu analizy urbanistycznej, już samo w sobie dyskwalifikuje tę tezę i zasługuje na kategorię dezaprobaty. W ww. fragmencie analizy urbanistycznej nie występuje sformułowanie „co najmniej”.

Z ww. nieprawdziwego (przeinaczonego) brzmienia ww. fragmentu analizy urbanistycznej, wywiedziona została teza, jakoby: „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.”

Biorąc pod uwagę rzeczywiste a nie przeinaczone brzmienie odpowiedniego fragmentu analizy urbanistycznej, należy uznać, iż:

- nie nastąpiło żadne „odstąpienie od ogólnej zasady wyznaczania obszaru wokół działki inwestycyjnej (w każdym kierunku)”,
- obszar analizowany w przedmiotowej sprawie został wyznaczony zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy, precyzyjnie i jednoznacznie jako minimalny obszar dopuszczalny tym przepisem (trzykrotna szerokość frontu działki Heron a nie „co najmniej” trzykrotna szerokość frontu działki Heron),

- wszystkie elementy zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym wskazane w punkcie „III. ANALIZA OBSZARU I WNIOSKI”, str. 5 i 6 analizy urbanistycznej, i wzięte pod uwagę dla analizy wymogu dobrego sąsiedztwa, znajdują się w granicach tak jednoznacznie ustalonego obszaru analizowanego,
- teza zawarta w opinii jest więc bezzasadna.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na fakt, iż nawet gdyby załącznik graficzny do decyzji ustalającej warunki zabudowy nie w pełni korespondował z częścią tekstową takiej decyzji, to taka okoliczność nie byłaby przesłanką uzasadniającą stwierdzenie nieważności decyzji. Taka okoliczność, zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądowym, nie stanowi rażącego naruszenia prawa i nie być podstawą faktyczną stwierdzenia nieważności Decyzji WZ.

W wyroku z dnia 16 marca 2012 r., II OSK 2559/10, NSA stwierdził: „Wbrew twierdzeniom wnoszących skargę kasacyjną brak zaznaczenia obszaru analizowanego w załączniku graficznym nie świadczy o tym, że organ administracji wydający decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy w sposób nieprawidłowy sporządził analizę urbanistyczno - architektoniczną. Analiza urbanistyczno - architektoniczna sporządzona została prawidłowo i znajduje się w aktach sprawy. Niewłaściwie sporządzona została natomiast część graficzna decyzji o warunkach zabudowy, która jest wynikiem tej analizy. W niniejszej sprawie stanowiąca załącznik do decyzji część graficzna nie została sporządzona niewłaściwie dlatego, że niewłaściwie sporządzona została sama analiza. Niewłaściwość załącznika graficznego do decyzji ma charakter samoistny, niezwiązany z wykonaną w sprawie analizą. Prawidłowe sporządzenie załącznika nie skutkowałoby zatem wydaniem przez organy administracji innego rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej nieprawidłowy załącznik graficzny skutkowałoby tym, że w ponownym postępowaniu wydana zostałaby decyzja tej samej treści, zawierająca jedynie prawidłowo sporządzony załącznik graficzny. Uchybienie polegające na załączeniu do decyzji o warunkach zabudowy niewłaściwie wykonanego załącznika graficznego zasadnie uznane zostało przez Sąd I instancji za uchybienie niemające cech rażącego naruszenia prawa.”

Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2024 r., II OSK 663/23, zawiera opis jednolitej linii orzeczniczej potwierdzającej, iż w przypadku niewłaściwie wykonanego załącznika graficznego nie zachodzi rażące naruszenie prawa: „Natomiast do wydania decyzji o warunkach zabudowy z rażącym naruszeniem prawa nie dochodzi w szczególności w przypadku niewłaściwie wykonanego załącznika graficznego, stanowiącego integralną część analizy (por. wyroki NSA z: 16.03.2012 r., II OSK 2559/10, LEX nr 1145616; 23.04.2014 r., II OSK 213/13, LEX nr 1575549; 27.07.2020 r., II OSK 606/20, LEX nr 3064464; 26.01.2022 r., II OSK 1371/19, LEX nr 3344553.), czy też błędnego wyznaczenia obszaru analizowanego (por. wyrok NSA z 20.05.2021 r., II OSK 2380/18, LEX nr 3197331).”

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w opinii rzekome przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z naruszeniem 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., z uwagi na fakt wyznaczenia obszaru analizowanego w sposób jednoznaczny i zgodny z przepisami prawa.

- c) W zakresie zarzutu rzekomego braku kontynuowania funkcji, nie można się zgodzić z twierdzeniem sformułowanym przez opiniującą, ponieważ nie znajduje ono potwierdzenia w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy.

Należy podkreślić, iż zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej w obszarze analizowanym (np. budownictwa jednorodzinnego), a wymaga jedynie, aby przy ustalaniu warunków nowej zabudowy dostosować je do cech i parametrów architektonicznych i urbanistycznych wyznaczonych przez stan dotychczasowej zabudowy tego samego rodzaju (np. wielorodzinnego), oczywiście uwzględniając wymogi ładu przestrzennego. Należy również zwrócić uwagę, że mimo iż pojęcia kontynuacja funkcji nie można zawęzić do poszukiwań identycznego sposobu użytkowania działek sąsiednich, to funkcją uzupełniającą zabudowę mieszkaniową będzie taka funkcja, która służy mieszkańcom planowanego osiedla, na którym ma być dostępna projektowana usługa, mająca za zadanie poprawić i ułatwić mieszkańcom codzienne funkcjonowanie, jak np. sklep spożywczy, zakład fryzjerski czy punkt usług zdrowotnych (lekarz, rehabilitacja), jednostka oświaty czy kultury.

Kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy i wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje z istniejącą w obszarze analizowanym (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 586/11; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., II OSK 539/19). W wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., II OSK 539/19, NSA stwierdził: „Co więcej, w ramach tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, wynikającej z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nawet uzupełnienie funkcji o nową nie oznacza braku kontynuacji dotychczasowej funkcji, ponieważ to zależy od okoliczności konkretnej sprawy, tj. czy mamy do czynienia z funkcjami, które np. nie wykluczają się wzajemnie. (...) Kontynuacja funkcji zabudowy sąsiedniej nie oznacza natomiast ograniczenia nowej zabudowy do możliwości powstania w danym miejscu jedynie obiektów tożsamyh z już istniejącymi (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2014 r., II OSK 1944/12). Wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji, nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12). Kontynuacja funkcji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie oznacza tożsamości, lecz umożliwia uzupełnianie funkcji istniejącej o zagospodarowanie uznawane za uzupełniające i niewchodzące z nią w kolizję. Nie wymusza mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. Wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje z istniejącą na obszarze analizowanym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II OSK 586/11). Dlatego budynkom o określonej funkcji towarzyszyć mogą nie tylko budynki tego samego rodzaju, lecz także obiekty uzupełniające tę zabudowę (por. wyrok NSA z 13 marca 2014 r., II OSK 2501/12).”

W przypadku analizy urbanistycznej wykonanej dla działki 18/4 w Wieliszewie, funkcja usługowa występuje na działkach sąsiednich ocenianych w ramach analizy urbanistycznej (np. przedszkole „Świat Malucha”). Twierdzenie zawarte w opinii, jakoby budynki usługowe znajdujące się na analizowanym obszarze nie przekraczały szerokości 40 metrów, nie odpowiada rzeczywistości - w odległości około 500 metrów od przedmiotowej działki znajduje się ww. budynek usługowy przedszkola o szerokości 64 metrów, który został uwzględniony w analizie urbanistycznej. W związku z tym, wskazana w Decyzji WZ szerokość budynku usługowego 60 metrów jest w pełni uzasadniona i poparta obiektywnymi, możliwymi do zweryfikowania przykładami z analizowanego obszaru.

Ponadto, w treści Załącznika nr 2 do Decyzji WZ - „Wyników analiz - części tekstowej” (analizy urbanistycznej) wprost i wyraźnie wskazano obiekty usługowe znajdujące się w obszarze analizowanym:

- „w odległości ok. 600m zabudowa usługowa - usługi administracji, budynek 2-kondygnacyjny z wieżą (dominanta), dach stromy, wysokość elewacji ok. 7 m, wysokość budynku z kalenicy ok. 11-12 m (str. 5 analizy urbanistycznej);
- „w odległości ok. 500 m budynek o funkcji usługowej” (str. 5 analizy urbanistycznej);
- „Rybaki Zegrze Południowe - zabudową wzdłuż drogi krajowej nr 61 - funkcje usług o charakterze miejskim o poziomie lokalnym i ponadlokalnym, usługi handlu, turystyki, sportu i wypoczynku. (...) na tym terenie znajduje się hotel, ośrodki sportów wodnych, stacja benzynowa oraz przepompownia ścieków [strefa ochronna na terenie gminy Nieporęt]” (str. 6 analizy urbanistycznej);
- Wieliszew - tereny przeznaczone pod zabudowę usług turystyki, sportu i rekreacji oraz zabudowę mieszkaniową. W bliskim sąsiedztwie zlokalizowany jest budynek Urzędu Gminy oraz tereny z zabudową o funkcji przemysłowo-magazynowej.” (str. 6 analizy urbanistycznej).

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w Załączniku rzekome przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 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., z uwagi na fakt, iż dopuszczenie funkcji usługowej w Decyzji WZ było zgodne z prawem i stanowiło kontynuację funkcji usługowej istniejącej w obszarze analizowanym.

- d) Odnosząc się do zarzutu o rzekomej sprzeczności przyjętej funkcji (uzupełniającej) usługowej dla Przedsięwzięcia z postanowieniami Studium (pojęcie zdefiniowane w opinii), należy także tę tezę uznać za chybianą. Z samej treści Studium (Strona 12 części tekstowej Studium) wynika bezpośrednio i jednoznacznie, że na działce nr 18/4 planowana jest realizacja zespołu budynków mieszkalnych wraz z zabudową usługową. Studium bezpośrednio dozwala na lokalizowanie funkcji usługowej także na terenach zabudowy mieszkaniowej, stanowiąc (Strona 64 i 65 części tekstowej Studium), że: „Na obszarach zabudowy mieszkaniowej dopuszcza się lokalizację jedynie usług nieuciążliwych, tj. takich których oddziaływanie nie wykracza poza granice działki budowlanej i nie powoduje przekroczenia standardów jakości środowiska. Jednocześnie postuluje się, by usługi te w jak największym stopniu

służyły obsłudze funkcji mieszkalnych".

Dozwolona w Decyzji WZ funkcja usługowa stanowi kontynuację funkcji usługowej istniejącej w obszarze analizowanym wyznaczonym na potrzeb wydania tej Decyzji, a ponadto ma charakter uzupełniający a nie podstawowy i została wprost przewidziana w Studium, dlatego też umożliwienie realizacji takiej funkcji w ramach inwestycji nie może być uznane za naruszenie zasady dobrego sąsiedztwa określonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w opinii przesłanki do stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 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., z uwagi na fakt, iż dopuszczenie funkcji usługowej w Decyzji WZ było zgodne z prawem i stanowiło kontynuację funkcji usługowej istniejącej w obszarze analizowanym.

- e) **W zakresie** wynikającego z Decyzji WZ wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy jako niezgodnego z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

W ocenie opiniującej: „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."

Z powyższych też nie można wywieść wniosku w istnieniu przesłanki nieważności Decyzji WZ. Decyzja WZ określa wprost i jasno zarówno średni (25%), jak i najwyższy (50%) wskaźnik wielkości zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym. Decyzja WZ określa wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy dla działki Heron znacząco poniżej ww. wskaźnika maksymalnego. W Decyzji WZ przyjęto wskaźnik powierzchni nowej zabudowy na poziomie maksymalnie 38%.

Określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasada dobrego sąsiedztwa, jak wskazano powyżej, oznacza wymóg kontynuacji, ale niekoniecznie identyczności, m.in. co do wielkości powierzchni nowej zabudowy.

Ponadto przepis art. § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy wprost dopuszcza wyznaczenie innego (niż wyznaczony na podstawie średniego wskaźnika dla obszaru analizowanego) wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w §

3 ust. 1 ww. rozporządzenia (analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania obszaru analizowanego). Analiza Decyzji WZ prowadzi do wniosku, że organ przyjął wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy na podstawie §5 ust. 2 ww. rozporządzenia, a więc inny niż średni na obszarze analizowanym, do czego organ był uprawniony.

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w opinii przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 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., z uwagi na fakt, iż wynikający z Decyzji WZ wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy jest zgodny z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

- f) W zakresie zarzutu rzekomej nieważności decyzji WZ z uwagi na fakt, iż szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki Heron, w Decyzji WZ została wyznaczona niezgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

W ocenie opiniującej: „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)”.

Paragraf 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy stanowi: „Szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%.” Ww. teza zawarta w opinii pomija jednak § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, który stanowi: „Dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1.” Przepisu tego nie można zaś pominąć oceniając ważność Decyzji WZ.

Z analizy załącznika mapowego do Decyzji WZ (skala 1:1000) można odczytać szerokość elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, a w konsekwencji z tego załącznika graficznego

można wywieść średnią szerokość elewacji frontowych istniejącej zabudowy w obszarze analizowanym. Ponadto, w Decyzji WZ zastosowano sposób wyznaczenia szerokości elewacji określony § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia a nie sposób tego wyznaczenia określony w § 6 ust. 1 tego rozporządzenia. Zastosowanie § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia oznacza, iż nie ma zastosowania § 6 ust. 1 tego rozporządzenia. Opiniującą zupełnie pomija fakt, iż § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia dotyczy jedynie „szerokości elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki” a nie szerokości każdej elewacji frontowej każdego budynku w inwestycji objętej Decyzją WZ. Z tego powodu nie można mówić o zasadności tej tezy, jako opartej na dywagacjach o szerokości budynku usługowego (60 m, ale nie od frontu działki Heron).

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w opinii przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 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., z uwagi na fakt, iż szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki Heron, w Decyzji WZ została wyznaczona zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy (SKO.412/1/2013 - Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży).

- g) W zakresie zarzutu, nieważności decyzji WZ z uwagi na fakt, iż w Decyzji WZ wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej planowanych budynków zostały wyznaczone zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

W odniesieniu do wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej budynków objętych Decyzją WZ, w ocenie opiniującej:

„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 (dominantą), 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, 46/14.1 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 wysokości, o której mowa w ust. 1, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

W przedmiotowej sprawie ani z treści analizy, ani z treści decyzji ustalającej warunki zabudowy nie wynikają przyjęte wysokości.

(...)

Zdaniem opiniującej organ administracji publicznej tym samym przekroczył granice swobodnej oceny dowodów i błędnie ustalił spełnienie warunku wydania decyzji o warunkach zabudowy wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., co daje podstawę do wzruszenia decyzji w trybie stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a."

Paragraf 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy stanowi: „Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich.” Paragraf 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy stanowi: „Dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, o której mowa w ust. 1, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1.”

Nie można zgodzić się z tezą, jakoby „(...) ani z treści analizy, ani z treści decyzji ustalającej warunki zabudowy nie wynikają przyjęte wysokości.” Na str. 17 - 19 Decyzji WZ wyjaśniono i uzasadniono bowiem bardzo obszernie i zgodnie z obowiązującym prawem:

„Z powyżej przywołanych przepisów wynika (w szczególności 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), 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 Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003r. Funkcja ta może zostać bowiem nie tylko potwierdzona poprzez prostą kontynuację (np.

kontynuacja funkcji mieszkaniowej), lecz może zostać także uzupełniona (np. poprzez wkomponowanie funkcji usługowej jako uzupełniającej dominującą funkcję mieszkaniową) pod warunkiem, że nie zostanie wykazane, że tego rodzaju uzupełnienie zaburzy w sposób oczywisty ład przestrzenny w obszarze analizowanym. Skoro zaś możliwe i dopuszczalne jest uzupełnienie dominującej funkcji zabudowy i zagospodarowania na danym terenie, to tym bardziej możliwa jest operacja konkretyzacji rodzajowej istniejącej funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu np. poprzez dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej obok istniejącej, dominującej na analizowanym terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Powyższy pogląd znajduje pełne potwierdzenie w aktualnym i dominującym orzecznictwie sądów administracyjnych, które zgodnie przyjmują szerokie rozumienie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warunek kontynuacji funkcji i cech zabudowy jest zatem rozumiany względnie szeroko, to znaczy w taki sposób, że tylko wówczas nie jest on spełniony, gdy projektowana inwestycja jest sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu i nie daje się z nią w praktyce pogodzić, przy czym przez kontynuację funkcji rozumie się także uzupełnienie funkcji dotychczasowej. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Nie jest zatem uprawniona zawężająca interpretacja pojęcia kontynuacja funkcji, rozumianego jako możliwość lokalizowania budynków tylko tego samego rodzaju, co już istniejące, czy też możliwość użytkowania obiektów budowlanych wyłącznie w taki sam sposób, jak na działce sąsiedniej (por. z wcześniejszego nurtu orzecznictwa - np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012r., II OSK 586/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2012r., II SA/Po 308/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2013r., II SA/Łd 752/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2012r., II SA/Gd 279/12). W orzecznictwie podnosi się również, że szerokie rozumienie pojęcia kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z wykładnią systemową, nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela, czy inwestora, po to by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy. "Nie wolno kwestii funkcji interpretować zawężająco, np. jako możliwość powstania tylko budynków tego samego rodzaju, co już istniejące. Jeżeli zatem istniejąca zabudowa realizuje funkcję mieszkaniową czy usługową, oznacza to, że nowy obiekt może być zarówno budynkiem mieszkalnym jednorodinnym jak również wielorodinnym czy usługowym. A towarzyszyć takim obiektom mogą np. urządzenia rekreacyjne czy parkingi. Nie wolno kwestii funkcji interpretować zawężająco, np. jako możliwość powstania tylko budynków tego samego rodzaju, co już istniejące (wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2017r., II SA/Łd 96/17).

Jednocześnie należy pamiętać (organ ponownie zaznacza), że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy ma charakter związany, co oznacza, że jeżeli właściwy organ - w ramach posiadanej znacznej swobody konkretyzacyjnej - stwierdzi spełnienie warunków ustawowych wydania decyzji pozytywnej, to ciąży na nim prawny obowiązek wydania tego rodzaju decyzji.

Przeprowadzona analiza wskazała na możliwość ustalenia cech i parametrów projektowanej zabudowy odnoszących się do położonych w strefie

analizowanej oraz dostępnych z tej samej drogi publicznej budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami lub budynków usługowych, jako budynków o tej samej funkcji co funkcja objęta wnioskiem oraz równocześnie budynków posiadających cechy i parametry zabudowy adekwatne dla zabudowy osiedla budownictwa wielorodzinnego (budynki mieszkalne wielorodzinne, budynki usługowe), a nie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Istniejące jednorodzinne budynki mieszkalne, budynki garażowe, budynki gospodarcze czy też małe budynki usługowe i handlowe, posiadające zdecydowanie mniejsze parametry zabudowy (co wynika z funkcji użytkowej) - nie mogły stanowić punktu odniesienia dla ustalania cech zabudowy projektowanej (zabudowa wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi oraz budynkami usługowymi położonymi na terenie projektowanego osiedla budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego).

Wskazana w analizie zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (budynki mieszkalne wielorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne z usługami) mają zasadniczy wpływ na ustalenie warunków zabudowy dla projektowanej inwestycji jako:

- budynki o funkcji użytkowej odpowiadającej funkcji użytkowej budynków projektowanych, budynki z racji funkcji użytkowej posiadające parametry zewnętrzne (szerokość i wysokość elewacji frontowej, liczba kondygnacji nadziemnych, geometria dachu, wskaźniki zabudowy działki) dające możliwość porównania i odniesienia się w przypadku zabudowy (rodzaju, funkcji) wskazanej rozpatrywanym wnioskiem.

Budynki te równocześnie położone są w strefie analizowanej.

Nieuzasadnione logicznie i merytorycznie z punktu widzenia zasad kształtowania zabudowy o funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej jest nawiązywanie do zabudowy o funkcji użytkowej odmiennej od funkcji objętej wnioskiem tj. takich budynków jak budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki gospodarcze, budynki garażowe lub inne budynki pomocnicze występujące w strefie analizowanej. Wyznaczenie parametrów zabudowy w oparciu o w/wym. budynki o funkcji zasadniczo odmiennej jak funkcja zabudowy projektowanej, doprowadziłoby do niewłaściwych z punktu widzenia zasad urbanistyczno- architektonicznych oraz zasad praktycznych, wskaźników i gabarytów dla projektowanej zabudowy. **Równocześnie zauważa się, że właścicielowi nieruchomości wolno ją zabudować w taki sposób, jak jest zabudowana (co najmniej) jedna działka sąsiednia. W ten sposób właściciele działek sąsiednich mają równe prawa do zagospodarowania terenu, w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym."**

Powyższe wyjaśnienie jest dowodem potwierdzającym zasadność dopuszczalności wyznaczania „innych” odpowiednich parametrów, o których mowa w § 5, 6 i 7 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust.1 tego rozporządzenia. Wyjaśnienie to jest elementem i podsumowaniem tej właśnie analizy przeprowadzonej przez organ wydający Decyzję WZ.

W konkluzji należy stwierdzić, iż nie istnieją wskazane w opinii przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 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., z uwagi na fakt, iż w Decyzji WZ wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej planowanych budynków zostały wyznaczone zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Podsumowanie

Decyzja WZ jest ostateczna i prawomocna. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej może nastąpić jedynie w wyjątkowych okolicznościach określonych w Art. 156 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.

Podobnie Decyzja Środowiskowa jest ostateczna i prawomocna. Nie zaszyły żadne okoliczności uzasadniające potrzebę zmiany wydanej decyzji środowiskowej względnie wydanie nowej, z uwagi na fakt, iż nie nastąpiła zmiana istotnych parametrów inwestycji w związku ze złożoną w dniu 1 marca 2021 r. korektą wniosku o wydanie decyzji o WZ przez firmę HERON PROPERTY Sp. z o.o. Decyzja WZ została wydana z uwzględnieniem wszystkich wymagań określonych w związku z wydaniem Decyzji Środowiskowej we wszystkich jej aspektach. (RDOŚ otrzymał projekty decyzji WZ w wersji pierwotnej i w wersji po korekcie, nie widząc zasadności dokonania zmiany decyzji środowiskowej czy sporządzenia nowej).

W związku z wydaniem Decyzji WZ tzw. analiza urbanistyczna została przeprowadzona prawidłowo we wszystkich jej aspektach. Uwzględnienie budynków o funkcji usługowej w Decyzji WZ jest zgodne z przepisami prawa, w szczególności z art. 61 ust. 1 pkt 1) u.p.z.p. Zarówno wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy jaki określono w Decyzji WZ jak i szerokość elewacji frontowych, określono zgodnie z przepisami prawa. Wysokość górnych krawędzi elewacji frontowych również określono w Decyzji WZ zgodnie z przepisami prawa.

W zakresie pytania drugiego, 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. zgodnie 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., należy przytoczyć następujące orzeczenia, uzasadniające w punkcie **b)** niniejszego pisma bezzasadność zarzutu rzekomej zmiany przez inwestora wniosku o ustalenie warunku zabudowy poprzez zmianę istotnych parametrów inwestycji i niewystąpienie o zmianę wydanej decyzji środowiskowej względnie o wydanie nowej, postawionych w opinii kancelarii INLEGIS.

Jeżeli w wyniku zmiany parametrów inwestycji zakres przedsięwzięcia zostanie zawężony, to w efekcie oddziaływanie na środowisko planowanego przedsięwzięcia będzie mniejsze i w takim przypadku nie ma obowiązku pozyskiwania nowej decyzji środowiskowej lub zmiany tej uprzednio wydanej dla przedsięwzięcia (por. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2016 r., II OSK 2779/14; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r., II OSK 1606/13). Podobnie wskazał NSA w wyroku z dnia 16 października 2024 r., II OSK 1989/22: „Fakt, że zmiana parametrów inwestycji polegała na zmniejszeniu ilości i powierzchni miejsc postojowych, a nie na ich zwiększeniu, sprawia, że zgodnie z art. 72 ust. 2 pkt 1 a 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.”

Oznacza to, że parametry zaproponowane przez firmę HERON PROPERTY sp. z o.o. w pierwotnym wniosku o wydanie decyzji WZ, w korekcie tego wniosku z 1 marca 2021 r. jak i te zaproponowane obecnie, są 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.

Należy więc stwierdzić, iż nie występują przesłanki stwierdzenia nieważności Decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. nie nastąpiło rażące naruszenie prawa, w związku z okolicznościami wskazanymi w opinii prawnej przygotowanej przez Kancelarię INLEGIS, a w szczególności w związku z okolicznościami, o których mowa na wstępie niniejszej opinii.

Mając więc powyższe na uwadze, jako organ Gminy Wieliszew nie przewiduje wykonania żadnych działań w kierunku stwierdzenia nieważności decyzji WZ nr 81/21 dla działki nr 18/4 w miejscowości Wieliszew.

Z poważaniem,


WOJT GMINY
Paweł Andrzej Kownacki