Informacja dotycząca procedury wydawania decyzji WZ w Krakowie

2018-03-07

Obowiązujące uwarunkowania prawne i problemy w praktyce ich wydawania – materiał przygotowany na nadzwyczajną sesję Rady Miasta Krakowa w dniu 7 marca 2018 r.

Główne uwarunkowania prawne wydawania decyzji

Decyzje o pozwoleniu na budowę można uzyskać pod warunkiem zgodności inwestycji z ustaleniami planu miejscowego. Jednak na terenach, na których nie obowiązują ustalenia żadnego planu miejscowego, wydawane są decyzje WZiZT. Decyzje takie wydawane są na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz dwóch rozporządzeń wykonawczych, określających sposób ustalania wymagań w decyzji oraz stosowanych w nich oznaczeń i nazewnictwa. Są to „decyzje związane", co oznacza, że organ je wydający nie ma swobody w rozstrzyganiu. Dlatego Prezydent ma obowiązek postępować zgodnie z ustawą i wydać decyzję jeżeli warunki ustawowe są spełnione. Jeżeli wnioskowana inwestycja spełnia wszystkie warunki artykułu 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy. Warunki tego artykułu to:

1. Obecność w obszarze analizowanym zabudowanej działki lub działek, których parametry mogłyby być kontynuowane.

2. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

3. Zapewnienie wystarczającego uzbrojenia.

4. Zgodność z przepisami odrębnymi.

5. Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych

Ad 1. Zgodnie z licznymi decyzjami SKO i wyrokami sądów administracyjnych, obecność choć jednej działki zabudowanej, nawet bardzo odległej od terenu inwestycji, oznacza, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy. Było to powodem uchylenia bardzo wielu decyzji odmownych wydanych przez Prezydenta, który często prezentował przeciwne stanowisko.

Ad 2. W badaniu dostępu do drogi należy zwrócić uwagę, że wnioskodawca nie musi wykazać prawa do użytkowania drogi wewnętrznej jeżeli dostęp ten jest pośredni. Co więcej, gdy obejmie wnioskiem taką drogę (istniejącą lub projektowaną), to zapewnia sobie tym samym dostęp bezpośredni do drogi publicznej.

Ad 3. Uzbrojenie może być uznane za wystarczające, nawet jeżeli jest dopiero projektowane. Dotyczy to także uzbrojenia drogowego. Wydawanie decyzji odmownych ze względu na brak wystarczającej dla inwestycji drogi (nawet projektowanej), kiedy wnioskodawca nie zamierzał rozbudować do swoich potrzeb istniejących dróg, było wielokrotnie podważane przez sądy, których nie przekonywały analizy komunikacyjne dowodzące niedrożności istniejącego układu drogowego. Na przykład, zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 8 września 2017 r., obowiązek zapewnienia odpowiedniego uzbrojenia drogowego „nie odnosi się do dróg publicznych…". Sąd wskazał, że „skoro zatem teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej, po której odbywa

się ruch kołowy, to nie jest możliwa odmowa ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na niedostateczność uzbrojenia terenu, ze względu na parametry tej drogi…”, a także „art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. nie odnosi się do dróg publicznych, do których teren ma dostęp, a jedynie do dróg istniejących lub projektowanych jako uzbrojenie terenu będącego przedmiotem postępowania”.

Ad 4. Badanie zgodności z przepisami odrębnymi dotyczy tylko części przepisów właściwych dla etapu decyzji WZ, a nie przepisów odnoszących się do uzyskiwania innych zgód i decyzji, w tym np. decyzji o pozwoleniu na budowę. W konsekwencji nawet w sytuacji ewidentnej sprzeczności z niektórymi przepisami, takimi jak np. warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, drogi i ich usytuowanie, prawo budowlane, wszelkimi normami branżowymi nie można wydać decyzji odmownej. Obowiązujące Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa nie może stanowić podstawy do odmowy, a nawet podstawy do określania warunków zabudowy. Nie jest to bowiem akt prawa miejscowego (taki, jak plan miejscowy), a jedynie dokument kierunkowy, nieobowiązujący w odniesieniu do decyzji WZiZT.

Ad 5. Na terenach miast nie jest wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne. W praktyce ten warunek artykułu 61 nie ma zastosowania w Krakowie.

Pozostałe ważne konsekwencje obowiązujących przepisów

Należy zwrócić uwagę także na inne uwarunkowania prawne. Są to:

1. Możliwość składania wniosków o WZ nawet na tereny, do których się nie ma prawa. Możliwość składania wielu wniosków na ten sam teren i tereny przyległe

Wnioskodawca nie musi mieć prawa do terenu, dla którego chce uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Prawo takie jest wymagane dopiero przy pozwoleniu na budowę. Można też wielokrotnie występować o kolejne decyzje WZ na ten sam teren dla wielu różnych inwestycji. Jeden lub wielu inwestorów może też składać wiele wniosków na tereny do siebie przyległe, zupełnie niezależnie od siebie. Istnieje niebezpieczeństwo kształtowania się w ten sposób chaotycznej i nieskoordynowanej ze sobą zabudowy na większych obszarach.

2. Brak terminu ważności decyzji WZ

W przeszłości decyzje WZiZT miały określony termin ważności, wynoszący 2 lata. Wydawane po 2003 r. decyzje WZ zgodnie z ustawą są jednak bezterminowe. Dlatego wciąż mogą być wykorzystywane decyzje wydane nawet kilka lub kilkanaście lat temu, gdy nie tylko otoczenie inwestycji, ale też interpretacja przepisów były inne, niż obecnie. Przykładem może być decyzja WZ wydana dla budynków wielorodzinnych przy ul. Stańczyka w 2008 r. (10 lat temu), czy decyzja WZ wydana dla osiedla „Avia” w 2010 r. (8 lat temu). Na lokalizacje te zwracała uwagę Rada Miasta Krakowa.

3. Ograniczone możliwości zawieszania postępowań dla inwestycji niezgodnych ze sporządzanym planem

Prawo w ogóle nie daje możliwości zawieszenia postępowań o pozwolenie na budowę w przypadku sporządzania planów miejscowych. Decyzje takie muszą być wydawane bez zwłoki i w ustawowym terminie, nawet jeżeli plan miejscowy został już uchwalony i niedługo wejdzie w życie. Zawieszenie postępowania o wydanie decyzji WZ w przypadku niezgodności ze sporządzanym planem jest możliwe tylko na 9 miesięcy licząc od daty wpływu wniosku. SKO uchyla jednak postanowienia o zawieszeniu jeżeli uzna za mało prawdopodobne uchwalenie planu w tym okresie i nie wykaże się ewidentnej sprzeczności z planem. Co więcej, po okresie zawieszenia, organ ma obowiązek podjęcia postępowania i wydania decyzji.

Przykładowo, na terenie sporządzanego planu dla obszaru „Czyżyny – os. Dywizjonu 303 i 2 Pułku Lotniczego”, od dnia przystąpienia do jego sporządzania wydano 5 decyzji WZ, ustalających warunki zabudowy, gdyż upłynął okres ich zawieszenia lub w dniu przystąpienia do sporządzania planu toczyły się już one ponad 9 miesięcy i nie można było ich zawieszać, względnie SKO uchyliło postanowienie o ich zawieszeniu. W okresie tym wydano także 6 decyzji odmownych i umorzeń. Nadal prowadzonych jest 9 postępowań, z czego tylko 4 są zawieszone.

4. Rozstrzygnięcia sądów wiążą organ (przy ponownym rozstrzyganiu), nawet jeżeli organ ten nie zgadza się z danym rozstrzygnięciem

Przytoczony wcześniej wyrok WSA z 8 września 2017 r., jak i inne wyroki WSA i NSA, wiążą Prezydenta i jego służby. W konsekwencji, w sprawie do której odnosi się przytoczony wyrok, pomimo że oczywiste jest, że przyległa droga publiczna nie jest w stanie przejąć dodatkowego obciążenia komunikacyjnego terenu inwestycji, Prezydent nie może po raz kolejny odmówić ustalenia warunków zabudowy, powołując się na brak odpowiedniego uzbrojenia drogowego.

5. Brak wystarczającej ochrony prawnej przed „dogęszczaniem zabudowy”

6. Brak wystarczającej podstawy prawnej dla określania w decyzji WZ warunku zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc postojowych

W latach 2003–2008, w decyzjach WZ określano obowiązek ich zapewnienia oraz konkretną liczbę. Były to jednak liczby mniejsze niż obecnie wskazywane, wynikające z wówczas obowiązującego Studium. Co więcej, sądy administracyjne zakwestionowały prawo do formułowania takiego warunku, wskazując, że nie ma aktu prawa powszechnie obowiązującego, mówiącego, jakie są liczby miejsc postojowych i według jakich zasad należy przyjmować. W konsekwencji w kolejnych latach nie określano liczby miejsc postojowych lub wpisywano jedynie zalecenie (a nie obowiązek) ich zapewnienia. Niemniej, w 2015 r. pojawiły się orzeczenia sądów, dopuszczające określenie w decyzji WZ obowiązkowej liczby miejsc postojowych. Wykorzystując nową linię orzeczniczą, obecnie ich liczbę ponownie się określa w decyzjach WZ. Jest ona narzucana na inwestorów, zgodnie z ustaleniami tzw. Uchwały parkingowej, przyjętej przez Radę Miasta Krakowa. Niemniej „stare” decyzje są nadal ważne i mogą posłużyć do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (jak ma to miejsce np. przy ul. Stańczyka).

7. Warto też dodać, że obecnie w decyzjach WZ zapisuje się wiele warunków, których wcześniej

nie określano, pomimo, że przepisy do tego nie zobowiązują. W praktyce okazało się jednak, że bez nich część inwestorów realizowało inwestycje inne, niż pierwotnie przedstawiane, „obchodząc” ustalenia decyzji WZ. Dlatego też obecnie określa się, między innymi:

- warunek maksymalnej bezwzględnej wysokości zabudowy (a nie tylko wysokości względne),
- warunek maksymalnej powierzchni rzutu budynku (a nie tylko wskaźnik do powierzchni działki),
- warunek minimalnej odległości między poszczególnymi budynkami,
- wyższy niż przed 5 czy 10 laty wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, pomimo, że przepisy w ogóle nie podają, na jakiej podstawie ma on być podawany.

Wskazania na przyszłość

Praktyka stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dowodzi, że przepisy w obecnej formie są niewystarczające. Konieczna jest daleko idąca zmiana ustawy. Decyzje WZ muszą mieć określony termin ważności, nie mogą być wydawane dla dużych zespołów zabudowy, dla których powinien być uchwalany plan, a przede wszystkim muszą być zgodne z ustaleniami Studium. Tylko wprowadzenie co najmniej tych trzech zasad da szansę na ograniczenie pojawiającego się coraz częściej w Krakowie chaosu przestrzennego.

Nadzwyczajna sesja Rady Miasta Krakowa – informacja [pdf]