

**WYDAWANIE DECYZJI
WZ W KRAKOWIE**

**OBOWIĄZUJĄCE
UWARUNKOWANIA PRAWNE
I PROBLEMY W PRAKTYCE ICH
WYDAWANIA**

Sesja Nadzwyczajna Rady Miasta Krakowa – 7 marca 2018 r.

I. GŁÓWNE UWARUNKOWANIA PRAWNE WYDAWANIA DECYZJI

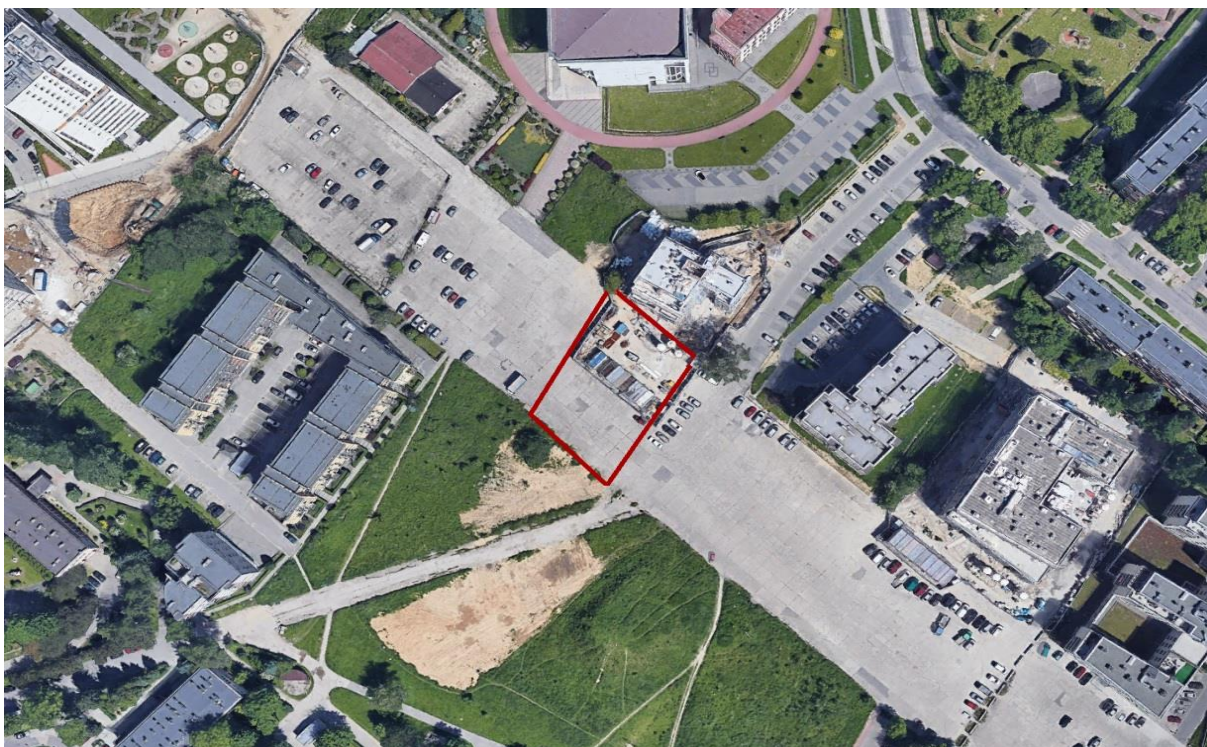
Decyzje o pozwoleniu na budowę można uzyskać pod warunkiem zgodności inwestycji z ustaleniami planu miejscowego. Jednak na terenach na których nie obowiązują ustalenia żadnego planu miejscowego wydawane są decyzje WZiZT. Decyzje takie wydawane są na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 rozstrzygnięciu. 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 uchylecia bardzo wielu decyzji odmownych wydanych przez Prezydenta, który często prezentował przeciwne stanowisko.



Ilustracja nr.1 przedstawia działkę (obrys kolorem czerwonym) na której planuje się budowę 12 budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Teren inwestycji położony jest na niezabudowanym obszarze rolniczym bez zabudowy. Dwukrotnie wydawano decyzję odmowną, którą jednak uchylało Kolegium wskazując na obecność zabudowy w obszarze analizowanym i obowiązek ustalenia warunków. Zdaniem Kolegium nie ma znaczenia, że najbliższy budynek znajduje się aż 170m od terenu inwestycji i działka może zostać zabudowana.



Ilustracja nr 2 przedstawia lokalizację (obrys kolorem czerwonym) gdzie odmówiono ustalenia warunków zabudowy ze względu na lokalizację projektowanej zabudowy na Pasie Startowym w Czyżynach. SKO uchyliło decyzję Prezydenta, uznając że jest możliwość wydania decyzji dopuszczającej zabudowę.

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.



Ilustracja nr.3 przedstawia granice wniosku (obrys kolorem czerwonym) dla zabudowy wielorodzinnej wrysowane przez wnioskodawcę tak, że ma on bezpośredni dostęp do drogi publicznej, pomimo, że teren pod zabudowę znajduje się bardzo daleko od niej. Co więcej, zgodnie z wcześniej opisaną zasadą SKO uchyliło pierwotnie wydaną decyzję odmowną dla tej lokalizacji

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 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. Nawet 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, nie obowiązujący w odniesieniu do decyzji WZiZT.



***Ilustracja nr 4** przedstawia działkę(kolor żółty), która znajduje się na terenie rezerwy pod jedną z ważniejszych projektowanych dróg przewidzianych w Studium(przerywana linia w kolorze fioletowym). Kilukrotne odmowy z powołaniem się na ważny interes publiczny każdorazowo były uchylane przez Kolegium Odwoławcze. Dopiero wykupienie działki przez Gminę i uchwalenie w tej lokalizacji planu miejscowego pozwoliło umorzyć postępowanie i zakończyć sprawę.*

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.

II. 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.



Ilustracja nr 5 pokazuje zdjęcie lotnicze jednej z części miasta z naniesionymi konturami projektowanych budynków (obrysy w kolorze czarnym) dla których wystąpiono z kilkoma wnioskami o warunki zabudowy i częściowo uzyskano już stosowne decyzje WZ i pozwolenia na budowę. Na części tego obszaru w przeszłości uchwalono plan miejscowy porządkujący teren, jednak został on unieważniony przez Sąd. W kolejnych latach udało się uchwalić kolejne plany miejscowe (zapewniając w ten sposób między innymi stosowną obsługę komunikacyjną tej części miasta) jednak nie pokrywające jej w całości.

2. Brak terminu ważności decyzji WZ

W przeszłości decyzje WZiZT miały określony termin ważności wynoszący 2 lata. Wydawane po 2003 roku decyzje WZ zgodnie z ustawą są jednak bezterminowa. Dlatego wciąż mogą być wykorzystywane decyzje wydane nawet kilka lub kilkanaście lat temu gdy nie tylko otoczenie inwestycji ale też interpretacja przepisów była inna niż obecnie. Przykładem może być decyzja WZ wydana dla budynków wielorodzinnych przy ul. Stańczyka w 2008 roku (10 lat temu) czy też decyzja WZ wydana dla osiedla „Avia” w 2010 roku (8 lat temu). Na lokalizację 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.

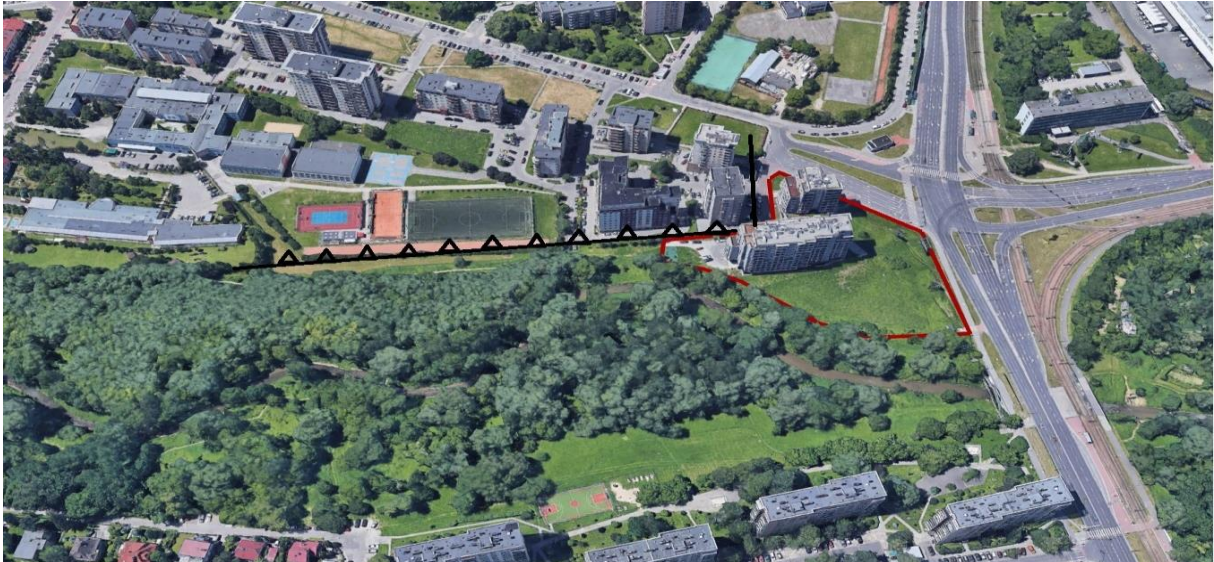
Zawieszenie postępowania o wydanie decyzji WZ w przypadku niezgodności ze sporządzanym planem jest możliwe tylko na 9 miesięcy licząc od daty wpływu wniosku. SKO uchyla jednak postanowienia o zawieszeniu jeżeli uzna za mało prawdopodobne uchwalenie planu w tym okresie i nie wykaże się ewidentnej sprzeczności z planem. Co więcej, po okresie zawieszenia jw. 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 zawieszane.

4. Rozstrzygnięcia Sądów wiążą organ (przy ponownym rozstrzygnięciu) nawet jeżeli organ ten nie zgadza się z danym rozstrzygnięciem.

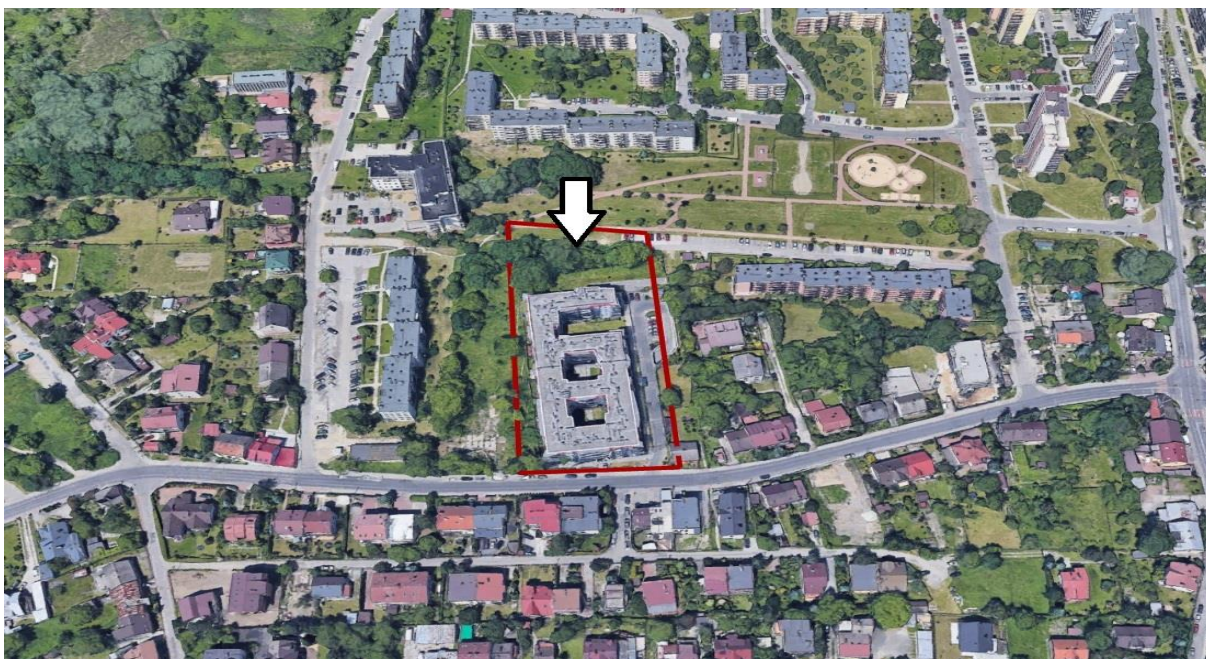
Przytoczony wcześniej wyrok WSA z 8 września 2017, jak i inne wyroki WSA i NSA wiążą Prezydenta i jego służby. W konsekwencji, w sprawie do której odnosi się przytoczony wyrok, pomimo że oczywistym jest, że przyległa droga publiczna nie jest w stanie przejąć dodatkowego obciążenia

komunikacyjnego terenu inwestycji, Prezydent nie może po raz kolejny odmówić ustalenia warunków zabudowy powołując się na brak odpowiedniego uzbrojenia drogowego.



Ilustracja nr 6 przedstawia lokalizację (obrys na czerwono), gdzie Prezydent Miasta Krakowa wydawał decyzje odmowne (chroniąc tym samym teren zielony przed zabudową) dowodząc, że teren inwestycji znajduje się przed linią zabudowy widoczną w terenie i nie może być dalej zabudowywany (linia oznaczona kolorem czarnym). WSA nie podzielił stanowiska Prezydenta. Sąd ten wskazał że brak możliwości kontynuacji linii zabudowy z sąsiedztwa nie może stanowić podstawy do wydania decyzji odmownej i że w takiej sytuacji należy wyznaczyć ją w inny sposób. Prezydent miał obowiązek uwzględnienia stanowiska sądu. Warto dodać, że po przeciwnej stronie terenów zielonych także składano wnioski o WZ jednak po kilku latach udało się przejąć te tereny na własność gminy pod realizację parku.

5. Brak wystarczającej ochrony prawnej przed „dogęszczaniem zabudowy”



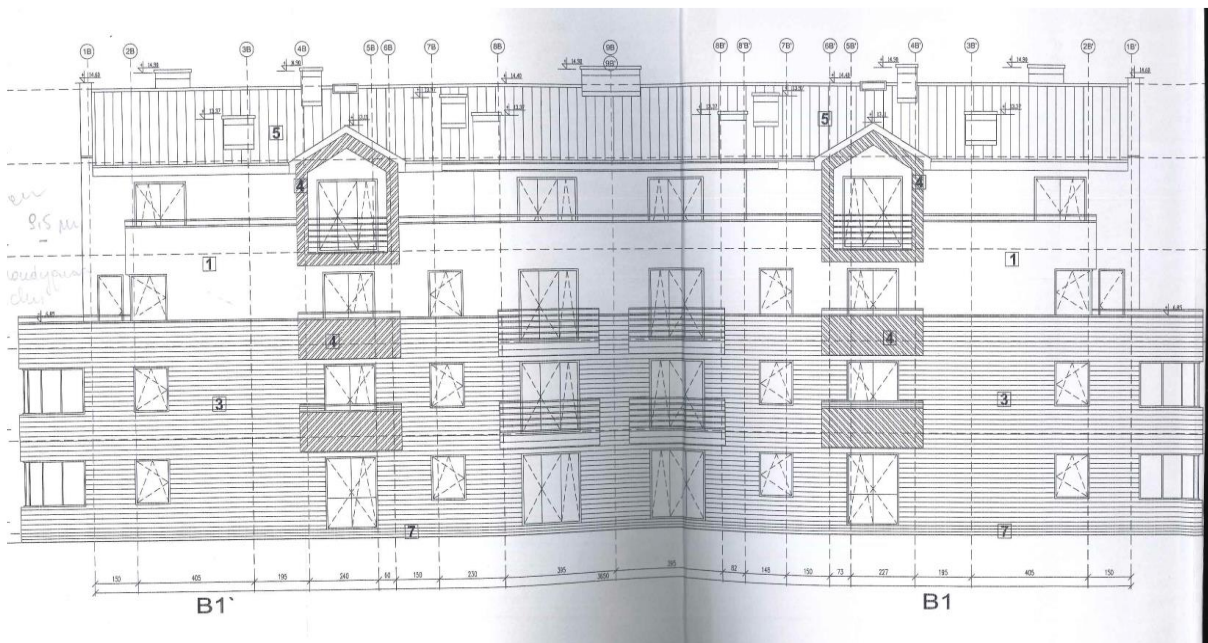
Ilustracja nr 7 przedstawia lokalizację gdzie po uzyskaniu decyzji WZ inwestor wybudował blok wielorodzinny (czerwony obrys). Umieścił całą zabudowę możliwie blisko drogi a całą przynależną zielen zaprojektował po przeciwnej stronie. Po odbiorze do użytkowania bloku wystąpił o kolejną decyzję WZ chcąc zabudować wcześniej wydzielony teren zielony (wskazany strzałką). Prawo nie przewiduje możliwości odmowy ustalenia warunków zabudowy w takim przypadku. Można jedynie dążyć do ograniczenia wielkości nowej zabudowy jeżeli jest ona znacznie intensywniejsza niż zabudowa sąsiednia.

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

W latach 2003 – 2008, w decyzjach WZ, określano obowiązek ich zapewnienia oraz ich konkretną liczbę. Były to jednak ilości 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 ilości miejsc postojowych i według jakich zasad należy przyjmować. W konsekwencji w kolejnych latach nie określano ilości miejsc postojowych lub wpisywano jedynie zalecenie (a nie obowiązek) ich zapewnienia. Niemniej w 2015 roku pojawiły się orzeczenia Sądów dopuszczające określenie w decyzji WZ obowiązkowej ilości miejsc postojowych. Wykorzystując nową linię orzeczniczą, obecnie ich ilość 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.



Ilustracja nr 8 przedstawia elewację budynku, który został przedłożony **do pozwolenia na budowę i opisany jako jednorodzinny**. Uszczegółowienie zapisów w decyzjach WZ ma na celu uniknięcie tego typu przypadków w miejscach gdzie nie obowiązują ustalenia planów miejscowych i wydawane są decyzje WZ.

III. 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 i 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.