

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2000 r.

sygn. KO B 320/Ar/00

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w składzie orzekającym:

1. Blandyna Pollak - przewodnicząca,
2. Tadeusz Nowak - członek (spraw.),
3. Jakub Linkowski - członek,

działając na podstawie art. art. 1 i 2 ustawy z dnia 24.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593) i art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt. 1 k.p.a. po rozpatrzeniu po rozpoznaniu odwołania Spółki Akcyjnej BARC WARSZAWA od decyzji Burmistrza Gminy Warszawa Białołęka nr 2/WG/2000 z dnia 7 lutego 2000 r. stwierdzającej wygaśnięcie decyzji nr 751/B/99 z dnia 11 października 1999r., znak:WA-8331/3632/III-310/B/99 dotyczącej warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na realizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami, przy ul. Topolowej i przy ul. Leśnej Polanki w Gminie Warszawa – Białołęka wydanej dla Spółki Akcyjnej BARC WARSZAWA oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 10 grudnia 1999r., znak: KOB/977/Ar/99 zmieniającą w/w decyzję Burmistrza z dnia 11 października 1999r.

orzeka:

na podstawie art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie I instancji.

UZASADNIENIE

W dniu 10.11.1999 r. Burmistrz Gminy Warszawa Białołęka ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji budowlanej polegającej na realizacji: budynków mieszkalnych wielorodzinnych, z usługami, garażami wielopoziomowymi oraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Gminie Warszawa Białołęka, przy ul. Topolowej działki nr ew. 8/1; 8/2; 8/3; 8/4; 8/5 z obrębu 4-01-20, oraz przy ul. Leśnej Polanki działki nr ew. 8 z obrębu 4-01-14 na terenie, którego linie rozgraniczające oznaczono literami A-B-C-D-E-F-G-H na mapie sytuacyjno -wysokościowej, stanowiącej załącznik graficzny m 1 do decyzji.

Od tej decyzji odwołał się wnioskodawca - Spółka Akcyjna BARC WARSZAWA. Spółka zaskarża wyżej oznaczoną decyzję w części dotyczącej ustalenia wysokości budynków mieszkalnych wielorodzinnych, ustalenia wielkości powierzchni usługowej i uzależnienia wystąpienia o pozwolenie na budowę od przedstawienia pozwolenia na budowę dróg dojazdowych do osiedla.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 10 grudnia 1999r. Nr KOB/977/99 uchyliło zaskarżoną decyzję w części dot. m. innymi ograniczenia wysokości zabudowy utrzymując w pozostałym zakresie w mocy zaskarżoną decyzję.

Z akt sprawy wynikało, że dla przedmiotowego terenu obowiązuje plan ogólny zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy, zatwierdzony Uchwałą Nr XXXV/199/92 Rady m. st. Warszawy z dnia 29.09. 1992 r. (Dz. U. Woj. Warszawskiego Nr 15 z dn. 15.10. 1992 r.) zgodnie z którym teren wymieniony w decyzji znajdował się na

obszarze MU-14 w którym preferowało się utrzymanie i rozwój funkcji mieszkaniowych wraz z urządzeniami I stopnia obsługi oraz funkcji usługowych II i III stopnia obsługi ludności. W obszarze tym dopuszczano się lokalizowanie innych funkcji nie kolidujących z funkcjami preferowanymi. Wykluczano się natomiast lokalizowanie obiektów, których uciążliwości i szkodliwości wykraczałyby poza granice terenu inwestycji.

Projektowana inwestycja nie była więc sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W/w decyzja Kolegium została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez panią Ewę Luniak i panów Jacka Borowego i Jana Dziadaka, którzy nie akceptują realizacji osiedla wielorodzinnego, powołując się na ustalenia planu dot. uciążliwości i szkodliwości dla środowiska obiektów wysokich. Zdaniem stron duże domy mieszkalne są uciążliwe dla otoczenia.

Dnia 22 grudnia 1999r Rada Gminy Warszawa Białołęka podjęła uchwałę nr XVI/254/99 o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu Nowodwory Wschodnie cz.1 obejmującym teren o pow.ca 21 ha w tym teren przy ul.Topolowej i Leśnej Polanki. Celem planu jest umożliwienie rozwoju mieszkalnictwa i usług z zachowaniem wymogów ładu przestrzennego i uwzględnieniem uwarunkowań ekologicznych. Plan wszedł w życie 2 lutego 2000r.

Dnia 2 lutego 2000 Burmistrz Gminy Warszawa-Białołęka, działając na podstawie art. 162, §1, ust.1 kpa oraz art.35 ust.1 i 2 i art. 48, pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U.Nr.15, poz.139 z póź.zm.) stwierdził wygaśnięcie decyzji własnej nr 751/B/99 z dnia 11 października 1999r., znak:WA-8331/3632/UIII-310/B/99 oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 10 grudnia 1999r., znak:KOB/977/Ar/99 dot. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla w/w inwestycji przy ul. Topolowej i ul. Leśnej Polanki w Gminie Warszawa – Białołęka uzasadniając to podjęciem Uchwały Nr XVI/254/99 Rady Gminy Warszawa-Białołęka z dnia 22grudnia 1999r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Nowodworów Wschodnich (cz.1) (ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 6 z dnia 18 stycznia 2000 r.).

Zdaniem Burmistrza nastąpiło wygaśnięcie uprzednio wydanych decyzji z uwagi na ich sprzeczność z ustaleniami w/w obowiązującego planu.

Od w/w decyzji odwołała się spółka akcyjna Barc w dniu 16 lutego 2000r. wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania. Zdaniem strony odwołującej się nie zachodzi sprzeczność pomiędzy ustalonymi warunkami zabudowy a ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przez Radę Gminy Warszawa Białołęka.

Strona odwołująca się powołuje się na zapis ust. 1 § 8 uchwały Rady Gminy z dnia 22 grudnia 1999 roku, który wskazany w decyzji teren przeznacza w dalszym ciągu na „mieszkalnictwo wielorodzinne” oraz, zgodnie z ust. 3 § 8 uchwały, na „usługi nieuciążliwe I i II stopnia obsługi w formie wbudowanej w partery budynków mieszkalnych i „urządzenia infrastruktury komunikacyjnej w formie parkingów osiedlowych, naziemnych, podziemnych i wbudowanych”.

Ogólna charakterystyka projektowanej inwestycji zawarta w punkcie 1.3 decyzji 751/B/99 jest zatem całkowicie zgodna z ustaleniami uchwalonego planu. Zdaniem strony skarżącej nie może wpłynąć na ocenę zasadności takiego stanowiska to, że w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego zawarty został zapis dotyczący obowiązywania

nakazu, „aby realizowana zabudowa" mieszkaniowa miała maksimum ca 15 m wysokości i nie więcej niż 4, 5 kondygnacji" — pkt. 4 ust. 4 § 8, zaś ustalone warunki zabudowy i zagospodarowania, ograniczenia takiego nie zawierają. Z zapisu pkt. 5 ust. 4 § 8 uchwały Rady Gminy wynika, że pomimo nakazu z pkt. 4 dopuszczalna jest realizacja dominaty wysokościowej, po warunkiem uzgodnienia jej z upoważnioną komisją rady gminy.

Skład orzekający zważył, co następuje:

Na wstępie trzeba zaznaczyć, iż organ I instancji wydając decyzję na podstawie art.162 §1 pkt.1 kpa w związku z art.35 ust.1 i 2 oraz art.48 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1999r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity z 1999r. Dz.U. nr 15 poz.139 z późn.zm.) ma obowiązek zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania czego nie uczynił, naruszając w ten sposób przepisy art. 61 § 1 i 4 k.p.a.

Z akt sprawy wynika, że pierwszym dokumentem doręczonym wszystkim stronom postępowania w niniejszej w sprawie była zaskarżona decyzja.

W związku z powyższym trzeba stwierdzić, iż organ I instancji nie zapewnił stronom czynnego udziału w postępowaniu i uniemożliwił im wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów, czym naruszył podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a.

Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji winno nastąpić po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Decyzja powinna zawierać zgodnie z art.107 §1 kpa, poza wskazaniem organu, daty wydania, oznaczenia stron i powołania podstawy prawnej również uzasadnienie faktyczne i prawne.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów na których się oparł zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

Tymczasem uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera jedynie informację, że wygaśnięcie decyzji nastąpiło w związku z podjęciem Uchwały Nr XVI/254/99 Rady Gminy Warszawa Białołęka z dnia 22 grudnia 1999r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Nowodworów Wschodnich cz.I z uwagi na ich sprzeczność z ustaleniami w/w planu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy związane z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest obowiązująca od dnia 1 stycznia 1995 r. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w której ustawodawca ustanowił wolność zagospodarowania działki gruntu, do której posiada się tytuł prawny. Wolność ta może zostać ograniczona jedynie na mocy ustawy. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 z p. zm.), *w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny.*

Art. 40 ust. 1 tej ustawy stanowi, że ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym, organ gminy wydając decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, musi przede wszystkim brać pod uwagę ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższego stanowiska jest przepis art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego organ administracji może odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

tylko wówczas, gdy wykaże, iż zamierzenie jest ewidentnie sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym musi wskazać konkretne ustalenia tego planu. Jeżeli wniosek złożony przez inwestora odpowiada wymogom art. 41 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i zawiera rozwiązania nie pozostające w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, to organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie może odmówić ustalenia tych warunków zagospodarowania.

Z akt sprawy wynika, że dla przedmiotowego terenu do dnia 2 lutego 2000 r. obowiązywał plan ogólny zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy, zatwierdzony Uchwałą Nr XXXV/199/92 Rady m. st. Warszawy z dnia 29.09. 1992 r. (Dz. U. Woj. Warszawskiego Nr 15 z dn. 15.10. 1992 r.) zgodnie z którym teren wymieniony w decyzji znajdował się na obszarze MU-14 w którym preferowało się utrzymanie i rozwój funkcji mieszkaniowych wraz z urządzeniami I stopnia obsługi oraz funkcji usługowych II i III stopnia obsługi ludności.

Od dnia 2 lutego na omawianym terenie obowiązuje nowy plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego terenów Nowodworów Wschodnich uchwalony przez Radę Gminy Warszawa Białołęka dnia 22 grudnia 1999r. Plan obejmuje teren o pow.ca 21 ha w tym teren przy ul.Topolowej i Leśnej Polanki. Celem planu jest umożliwienie rozwoju mieszkalnictwa i usług z zachowaniem wymogów ładu przestrzennego i uwzględnieniem uwarunkowań ekologicznych. Przedmiotem ustaleń planu są m.innymi teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonej na rysunku planu symbolem MW (§3.1.pkt.2). Jako podstawowe przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MW ustala się mieszkalnictwo wielorodzinne o minimalnej gęstości zaludnienia netto 350 mieszkańców/1 ha. (§ 8 .1.). Na terenach o których mowa w ust.1 obowiązują m.innymi następujące ustalenia:

obowiązuje nakaz, aby realizowana zabudowa mieszkaniowa miała maksimum ca 15 m wysokości i nie więcej niż 4,5 kondygnacji (§ 8.4. pkt.4) dopuszcza się jednak realizację dominaty wysokościowej pod warunkiem jej uzgodnienia z upoważnioną komisją rady gminy (§ 8.4. pkt.5).

Art.35 w/w ustawy stanowi iż dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzeczne z ustaleniami tego planu, a art.36 stwierdza, że w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, to właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części albo
- 3) zamiany nieruchomości na inną.

Jak z powyższego wynika konsekwencje stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy są poważne w skutkach zarówno dla inwestora jak i organu orzekającego.

W tej sytuacji organ orzekający przed podjęciem decyzji winien po zawiadomieniu wszystkich stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wygaśnięcia

określonej decyzji oraz bardzo starannie i dokładnie ustalić stan faktyczny i prawny sprawy na podstawie zebranego materiału dowodowego.

Wygaśnięciu podlegają wyłącznie decyzje sprzeczne z ustaleniami nowego planu miejscowego. Dla pojęcia sprzeczności nie jest wystarczające ustalenie zwykłej niezgodności. Sprzeczność ma miejsce tylko wówczas, gdy zamierzona inwestycja jest niedopuszczalna z punktu widzenia planu miejscowego. Pojęcie sprzeczności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z ustaleniami planu miejscowego jest używane w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym także w przepisach dotyczących nieważności decyzji o warunkach zabudowy. Należy zatem uznać, że wygaśnięciu ulegają tylko takie decyzje, które można byłoby uznać za nieważne.

W przedstawionej sprawie sprzeczność zaskarżonej decyzji z nowym planem nie zachodzi, bowiem zgodna jest funkcja podstawowa - budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Dopuszczalne jest także, choć pod warunkiem uzgodnienia z komisją rady gminy wznoszenie obiektów wyższych niż przewidziano to w § 8.4. pkt.4 planu miejscowego.

Analizując więc treść zapisu planu zagospodarowania przestrzennego Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, że plan ten nie zawiera bezwzględnego zakazu realizacji budynków mieszkalnych powyżej 15 m w terenie oznaczonym symbolem MW. Punkt 5 § 8 budzący wątpliwości „*dopuszcza się realizację dominaty wysokościowej po warunkiem jej uzgodnienia z upoważnioną komisją rady gminy*” może być rozumiane jako możliwość uzupełnienia zabudowy o obiekty przekraczające wysokość 15m narzuconą w pkt. 4 tegoż paragrafu.

Nadmienić należy iż inwestycja była opiniowana przez Komisję Inwestycyjną Rady Gminy w czasie obowiązywania planu zagospodarowania z 1992r. lecz zarówno decyzja Burmistrza z nr 751B/99 z dnia 10.11.1999 r. jak i decyzja Kolegium Nr KOB/977/99 z dnia 10.12.1999r. nie powołuje się na ograniczenia wysokościowe wynikające z ustaleń komisji Inwestycyjnej. Kolegium w decyzji swej z dnia 10.12.1999r. stwierdziło iż orzekanie w tych sprawach wykroczało poza uprawnienia organu orzekającego i nie znajdowało uzasadnienia w przepisach prawa.

Zgodnie z art.35 ust.1 ustawy o planowaniu przestrzennym sprzeczność decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami planu zachodzi wówczas, gdy ustalenia decyzji pozostają w oczywistej sprzeczności z treścią planu przez proste ich zestawienie ze sobą, i gdy charakter tej sprzeczności powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządowego państwa.

W sytuacji, gdy zachodzi wątpliwość (obiektywna), czy właściciel nieruchomości mógłby pogodzić korzystanie z gruntu z ustaleniami planu zabudowy, to nie można mówić o sprzeczności i naruszeniu prawa. Jeżeli więc organ orzekający o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wyraźnie i jednoznacznie ustalił przeznaczenie gruntu, a jednocześnie stwierdził, iż korzystanie z gruntu przez inwestora da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu wynikającym z planu, to rzeczą organu jest zbadanie, czy ocena ta miała oparcie w materiale dowodowym sprawy. Jeśli tak, to trudno mówić o sprzeczności z ustaleniami planu.

Kolegium Odwoławczego analizując przedmiotową sprawę nie stwierdziło, by zaskarżona decyzja mogła być wydana z rażącym naruszeniem obowiązujących aktualnie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o planowaniu przestrzennym skutkującym wszczęciem z urzędu postępowania o wygaszenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

inwestycji budowlanej polegającej: budynków mieszkalnych wielorodzinnych, z usługami, garażami wielopoz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Gminie Warszawa Białołęka, przy ul. Leśnej Polanki.

Nie należy również żona skarżąca jest właścicielem terenu objętego decyzją o warunkach zabudowania terenu, który nabyła wyłącznie po to by wybudować na nim budynki.

Strona skarżąca dysponując decyzją o warunkach zabudowy wystąpiła w dniu 21 stycznia 2000r. do organu dającego pozwolenie na budowę mając już prawo do terenu i opracowaną dokumentację. Zamiast pozwolenia na budowę otrzymała decyzję o wygaszeniu decyzji zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zdaniem składu orzekającego prawo dysponujący prawem do gruntu oraz ważną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, który wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę korzysta ze wzmocnionej ochrony swoich praw. Wzmocniona ochrona praw jest w takim wypadku nie tylko ze względu na ochronę własności, ale w potrzeby stworzenia gwarancji ochrony pewności prawa i zaufania obywateli i administracji publicznej.

Biorąc powyższe należy orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest trybie instancyjnym, może być jednak zaskarżona z powodu jej niezgodności z art. 170 § 1 pkt 1) Naczelny Sąd Administracyjny w terminie 30 dni od daty doręczenia.

(Skład Orzekający:

1/21/..... 31/.....

Otrzymują:

1/BARC WARSZAWA, ul. Koszykowa 9/11, 00-094 Warszawa

- 7/Sikora Maria, Warszawa
8/ Borowicz Andrzej, Warszawa
9/Luniak Ewa, Warszawa
10/Maruszak Stanisław, Warszawa
11/Dziadak Jan i Janina, Warszawa
12/Kaczyński Czesław, Warszawa
13/Kaczyński Władysław, Warszawa
14/Sikora Maria, Warszawa
15/Ciecierski Waldemar, Warszawa
16/Ciecierski Andrzej, Warszawa
17/Cieplechówicz Andrzej, Warszawa
18/„ABACO” Sp. z o.o., Warszawa
19/Starostwo Powiatu Warszawa, ul. Koszykowa 6a
20/ a/a