

**UCHWAŁA NR XVII/119/11
RADY MIEJSKIEJ W MOSINIE**

z dnia 29 września 2011 r.

**w sprawie przekazania skargi Teresy i Andrzeja Cybał z dnia 8 czerwca 2011 r. Burmistrzowi Gminy
Mosina**

Na podstawie art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), Rada Miejska w Mosinie uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się Burmistrzowi Gminy Mosina skargę Teresy i Andrzeja Cybał z dnia 8 czerwca 2011 r., w celu jej rozpatrzenia w toku prowadzonego postępowania administracyjnego.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Waldemar Waligórski

Rada Miejska w Mosinie
Wpł. dnia 22.09.2011 r.
Nr sprawy BR.1510.6.2011

Mosina, dnia 22 września 2011 r.

Pan
Waldemar WALIGÓRSKI
Przewodniczący Rady Miejskiej w Mosinie
w miejscu

Opinia prawna

Odpowiadając na pismo Nr BR.1510.6.2011 z dnia 14 czerwca 2011 r. dot. skargi Teresy i Andrzeja Cybal z dnia 8 czerwca 2011 r. na Burmistrza Gminy Mosina, stwierdzam co następuje:

Ze skargi Teresy i Andrzeja Cybal wynika, iż jej przedmiotem są nieprawidłowości w postępowaniu przy ustalaniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem w bryle budynku, przewidzianej do realizacji na terenie działki nr 37/1, położonej w Czapurach gm. Mosina, o które skarżący wystąpili wnioskiem z dnia 3 września 2009 r.

Po zapoznaniu się ze sprawą stwierdziłem, że wnioskiem z dnia 3 września 2009 r. Teresa i Andrzej Cybal wystąpili do Burmistrza Gminy Mosina o ustalenie warunków zabudowy. Burmistrz Gminy Mosina wydał w przedmiotowej sprawie dwukrotnie decyzje odmawiające ustalenia warunków zabudowy, z których dwie zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu.

W dniu 9 maja 2011 r. Burmistrz Gminy Mosina wydał trzecią decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy.

Od w/w decyzji odwołanie z dnia 25 maja 2011 r. wniosła Pani Monika Cybal, działająca w imieniu Państwa Teresy i Andrzeja Cybal. W dniu 31 maja 2011 r. Burmistrz Gminy Mosina przekazała akta sprawy wraz z odwołaniem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu (data wpływu do SKO: 3 czerwca 2011 r.).

W myśl art. 234 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w sprawie w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu.

Biorąc pod uwagę przytoczony powyżej przepis prawny należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Mosinie nie posiada uprawnień do rozpatrzenia przedmiotowej skargi Teresy i Andrzeja Cybal.

Skarga Teresy i Andrzeja Cybal w myśl powyższych wywodów powinna zostać przekazana przez Radę Miejską w Mosinie Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Poznaniu w celu jej rozpatrzenia w toku postępowania zgodnie z przepisami kodeksu.

Do wiadomości:
Burmistrz Gminy Mosina
w miejscu.

RADCA PRAWNY

mgr Zygmunt Kmiecik



Czapury, dnia 08. czerwca 2011 roku

Skarżący:

Teresa i Andrzej Cybal
Czapury, ul. Poznańska 102
poczta: 61-160 Poznań

Rada Miejska w Mosinie
Wpł. dnia ...13.06.2011...r.
Nr sprawy BR.1510.6.2011

Rada Miejska
w Mosinie
Pl. 20 Października 1
62-050 Mosina

SKARGA NA BURMISTRZA GMINY MOSINA

Przedmiotem skargi jest zła wola Burmistrza Gminy Mosina w stosunku do naszych osób. Nie odnosi się ona do nadzoru, czy oceny zaskarżonej decyzji, a do samej woli Burmistrza.

Niniejszym wystąpieniem składamy skargę na Burmistrza Gminy Mosina, który działając w złej wierze nie dołączył dowodów do decyzji z dnia 09. maja 2011 r., mimo iż na te dowody się powołał.

Powyższa decyzja jest trzecią decyzją wydaną przez Burmistrza Gminy Mosina w postępowaniu przy ustalaniu warunków zabudowy, o które wystąpiliśmy wnioskiem z dnia 03. września 2009 roku oznaczonego sygnaturą PP.AK.73340-102/09. Brak dowodów w sprawie ma na celu przewlekanie postępowania, które było już przedmiotem skargi na Burmistrza Gminy Mosina z dnia 11. kwietnia 2011r. Przekazanie skargi z dnia 11 kwietnia 2011r. na Burmistrza Gminy Mosina przez Radę Miejską w Mosinie do jej rozpatrzenia Burmistrzowi Gminy Mosina nie spowodowało żadnego skutku w postępowaniu Urzędu przy rozpatrywaniu naszego wniosku o warunki zabudowy.

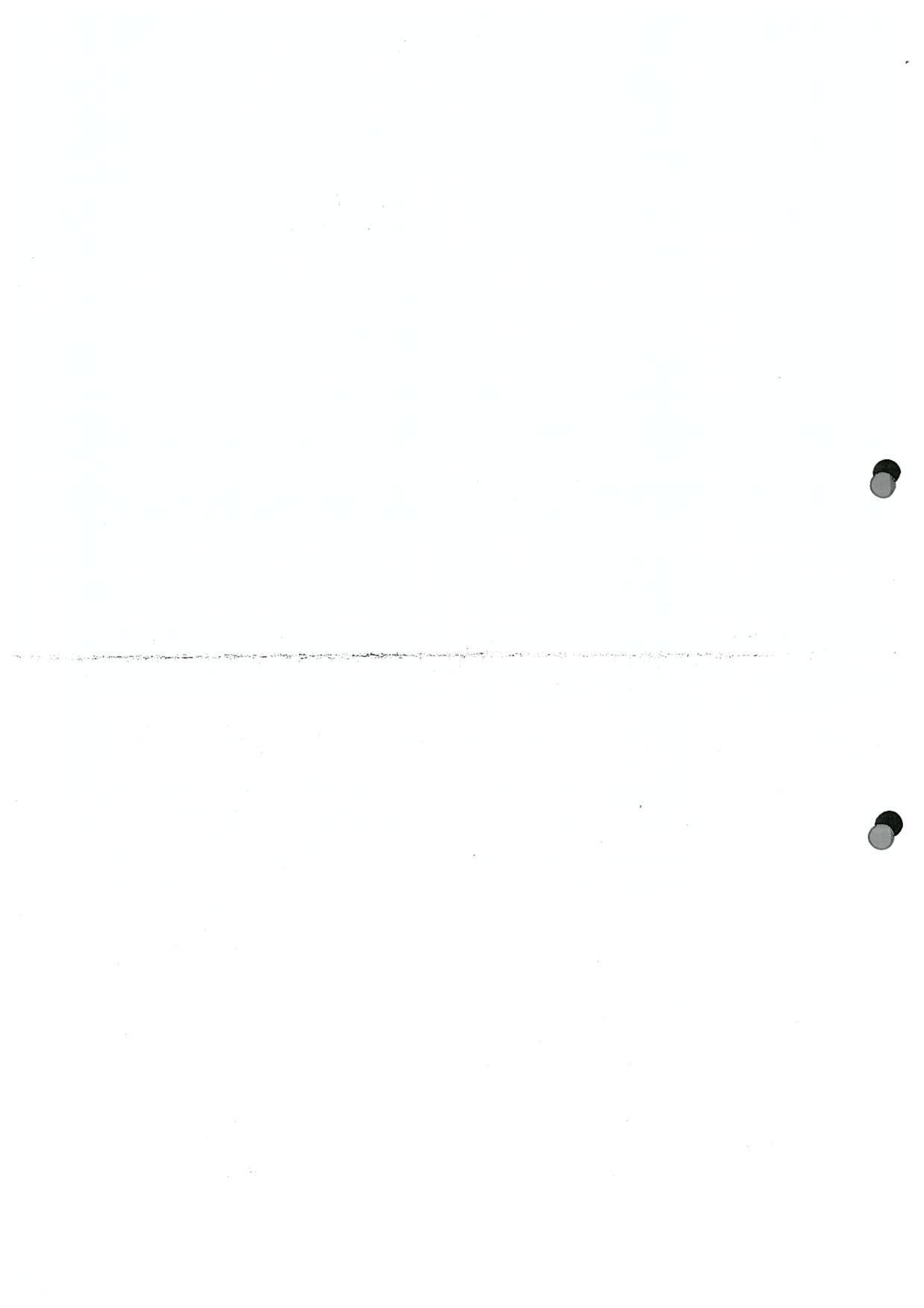
UZASADNIENIE

Burmistrz Gminy Mosina wydając decyzję w dniu 09. maja 2011 r. jako uzasadnienie odmowy ustalenia warunków zabudowy podał m.in. fakt, iż ul. Promowa na wysokości naszej nieruchomości nie jest drogą publiczną, mimo iż dwukrotnie w poprzednich decyzjach ustalił, że nasza działka jest położona przy drodze zaliczonej do kategorii dróg gminnych publicznych. Na zmianę swojej decyzji Burmistrz Gminy Mosina powołał dowody w postaci:

- Uchwały Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie z dnia 29. sierpnia 1985 r. nr IX/40/85 w sprawie zaopiniowania przebiegu dróg krajowych, dróg wojewódzkich, dróg lokalnych miejskich oraz gminnych,
- Uchwały Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie z dnia 11. września 1986 r. w sprawie nadania oraz zmiany nazwy ulic.

W/w uchwały zostały dołączone do decyzji bez załączników (stanowiących integralne części tych uchwał) mających znaczenie rozstrzygające dla określenia statusu ul. Promowej na wysokości naszej działki.

O uzupełnienie brakujących dokumentów zwróciliśmy się do Urzędu dwukrotnie: 12. maja 2011 r. i 16. maja 2011 r. Pismem z dnia 23. maja 2011 r. Burmistrz poinformował naszego Pełnomocnika, że Urząd Miejski nie posiada załączników do w/w uchwał, lecz nie wyjaśnił, czy dokumenty te były w posiadaniu Urzędu w momencie wydawania decyzji z dnia 09. maja 2011 r. i zaginęły między 09. maja a 12. maja br., czy już w momencie wydawania decyzji Urząd tych załączników nie posiadał. W drugim przypadku twierdzenie Burmistrza Gminy Mosina o utracie statusu drogi publicznej przez ul. Promową należy uznać za bezzasadne.



Należy podkreślić, że do naszego odwołania z dnia 25. maja 2011r. od decyzji z dnia 09. maja 2011 r. dołączyliśmy:

- wypis z pruskich ksiąg wieczystych (matrykuła nr 39), z którego wynika, iż **droga prowadząca do przeprawy promowej ze strony południowej i północnej (działka nr 31/1 i 31/2) została wpisana już w roku 1927 pod pozycją drogi publiczne i wody,**
- a z uchwały Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie z dnia 11 września 1986 r. wynika, że przed podjęciem tej uchwały ulica łącząca ul. Poznańską z przystanią promu nosiła nazwę także ul. Poznańskiej (stanowiącej drogę wojewódzką do 1998 r.).

Skargę na działanie Burmistrza Gminy Mosina uznajemy za zasadną, mimo iż w piśmie z dnia 23. maja 2011 r. informującym o tym, że Urząd nie posiada żądanych załączników Burmistrz dodatkowo zawiadomił nas, że „*wystąpi do odpowiednich instytucji o wydanie załączników*”. Informacje tę uznajemy za niewystarczającą, ponieważ:

- Burmistrz nie zobowiązał się do uzupełnienia akt sprawy,
- Burmistrz nie podał nazw „*odpowiednich instytucji*”, które powinny posiadać uchwały podjęte w Gminie Mosina,
- Burmistrz nie zobowiązał się do poinformowania nas o fakcie otrzymania brakujących dokumentów i nie podał żadnych terminów,
- Burmistrz nie podał informacji, czy uchwały wraz z załącznikami były opublikowane.

Ponadto należy podkreślić następujące aspekty działania Burmistrza Gminy Mosina w dotychczasowym postępowaniu:

- W decyzji z dnia 02. lutego 2010 r. i w decyzji z dnia 27. sierpnia 2010 r. Burmistrz Gminy Mosina wydając decyzje odmowne powoływał się na przepisy Prawa wodnego, lecz nie przedstawił żadnych dowodów na tę okoliczność,
- W decyzji z dnia 09. maja 2011 r. Burmistrz Gminy Mosina w końcu uznał, że nasza działka znajduje się poza obszarem zagrożenia powodzią, ale zmienił swoje stanowisko co do statusu ul. Promowej. Zmiana stanowiska w tym zakresie nie została poparta dowodami.
- Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Mosina zawarte w decyzji z dnia 09. maja 2011 r. w sprawie brakującej mapy z akceptacją obsługi komunikacyjnej od ul. Promowej są nielogiczne i niewiarygodne. Na nasze żądanie dołączenia do akt sprawy usuniętej mapy na stronie 9 w/w decyzji Burmistrz Gminy Mosina stwierdza, „*że załącznik graficzny, na którym Burmistrz Gminy Mosina dokonał dyspozycji w dniu 10. maja 2010 r. co do sposobu pozytywnego załatwienia wniosku o wydanie warunków zabudowy nigdy nie znalazł się w aktach przedmiotowej sprawy, dlatego też nie mógł być z niej usunięty.*” Oznacza to, że decyzja Burmistrza w dniu 10. maja 2010 r. była podjęta wyłącznie w celu wprowadzenia nas w błąd co do pozytywnego stanowiska Urzędu w naszej sprawie. Dokument z podpisem Burmistrza Gminy Mosina został uznany od razu za okoliczność nie mającą znaczenia dla sprawy. Natomiast w aktach naszej sprawy znajduje się wiele notatek bez jakichkolwiek podpisów, fotografii, szkiców, których związek ze sprawą jest niewyjaśniony oraz wydruków z adnotacją, że nie stanowią dokumentów w świetle przepisów prawa, ale przez Burmistrza Gminy Mosina zostały uznane za istotne dla sprawy. Takie postępowanie Burmistrza Gminy Mosina spowodowało całkowitą utratę zaufania do Urzędu.

Mając na uwadze powyższe wnosimy przedmiotową skargę do Rady Miejskiej w Mosinie na podstawie obowiązujących przepisów, iż skargę na burmistrza składa się do rady gminy.

Załączniki:

1. Notatka z dnia 12-05-2011 r.
2. Notatka z dnia 16-05-2011 r.
3. Pismo Burmistrza Gminy Mosina z dnia 23-05-2011 r.

Teresa Cybała
Anna Cybała



Urząd Miejski w Mosinie BOI	
12 MAJ 2011	
nr	Ref.....

Naletka Dobry dec

PP AK 73340 - 102/09

W dniu 12 maja 2011 po otrzymaniu
decyzji od zarządcy ustalenie

warunków robót, Udaje się do Urzędu
Miasta i Gminy Mosina w celu sprawdzenia

dokumentów o których mowa w decyzji

(nie były one przedstawione nam w momencie
zakładania postępowania)

- 1) Protokół z dnia 20 października 1985 r. o przebiegu drogi
i ich elementach pomiarowy jednostkami organizacyjnymi
określonymi w uchwale z dnia 21 marca 1985 r.
- 2) Uchwała Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie
z dnia 29 sierpnia 1985 r. nr 18/40/85
- 3) Uchwała nr XVI/76/86 z dnia 11 września
1986 r. Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie
w sprawie uchwalenia OZ2 zmiany nazwy ulicy
- 4) Pismo Regionalnego zarządu Gospodarki Wodnej,
Inżynieriat w Poznaniu z dnia 15 kwietnia 2003 r.
nr IP 0310/21/2003

Dokumenty mi zostały mi przedstawione
Ponieważ inspektor Marcin Buska stwierdził
że akta sprawy zostały przesłane
do SKO i mi ma możliwości



Wzrostanie i do kopii i pomysł
w celu dokumentacji od Urzędu Gminy Mosina
W dniu dzisiejszym / uszstanie one zostają
uzoraj. przestają z resztą dokumentacji
do SKO.

Spondrajny notatki Moniki Gwał pełnomocnik

Monika Gwał

Od brzoży inspekt.

Marcin Buśka
Inspektor
mgr Marcin Buśka

Poinformowaniem p. Moniki Gwał iż do
możliwość uszstanie z emiskiem o
udzielenie informacji publicznej
i kwoty umiarną d. kamratów.

Inspektor
mgr Marcin Buśka





Сирпу ул. Товарище 102
67-160 Төрөө

ЗАТГАЛНИК 6

Нетикэ

4 олуца 16 мае 2011р бйгем в УМиг
Мөинэ оелум аарууеи трысе тибцеум

Станиспуу ролпуйк до XVI/76/86 Удветы

Боды Нородоу; Мисте; Гамиз Мөинэ

2 олуца М. Умине АРБЕр. 4 трысе модөинэ
амиды иагыи мөуи ул. Промей ул Ури Сирпуу

Умел мие прөктерит телиеро ролпуйкө -
бөр. 4 рөуеи отындөум телөфөн до
Архивум: Төитхөуеро в Төрөи.

Умел тэи мие рөкөчө рол ул 1 и 2 до Удветы

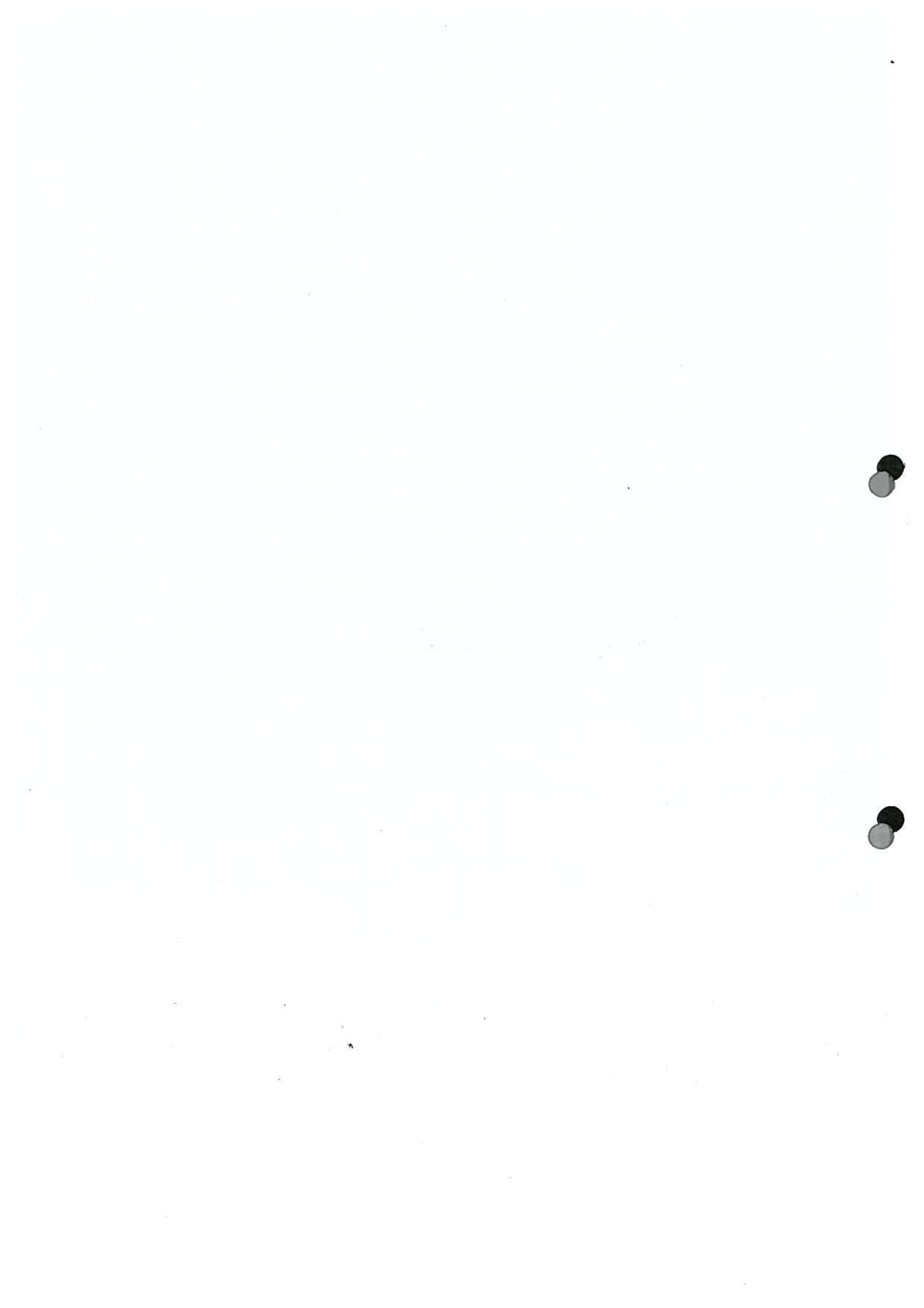
IX/40/85 Боды Нородоу; Мисте; Гамиз

4 Мөинэ 2 олуца 28 сөргөмө АРБЕр.

4 спрөве рөопинисрөмө прөбийы оуог тэюууе
оуог Уојерөдкөидэ, оуог төдөдкө мигкөидэ өрө
Гминьдэ, оуог рөдкөдкө прөс тэруе мисте
и гмиз Мөинэ

Гмисчкө
Алекей Сирбул

Киремилэ Алеванде Сирбул
Рөфоркэ Геодөуи
и Ниемдрөуи
Однөи Рөдкөи





Kier. Planowe Prace
Sterwir Autorem
adnes podpisac

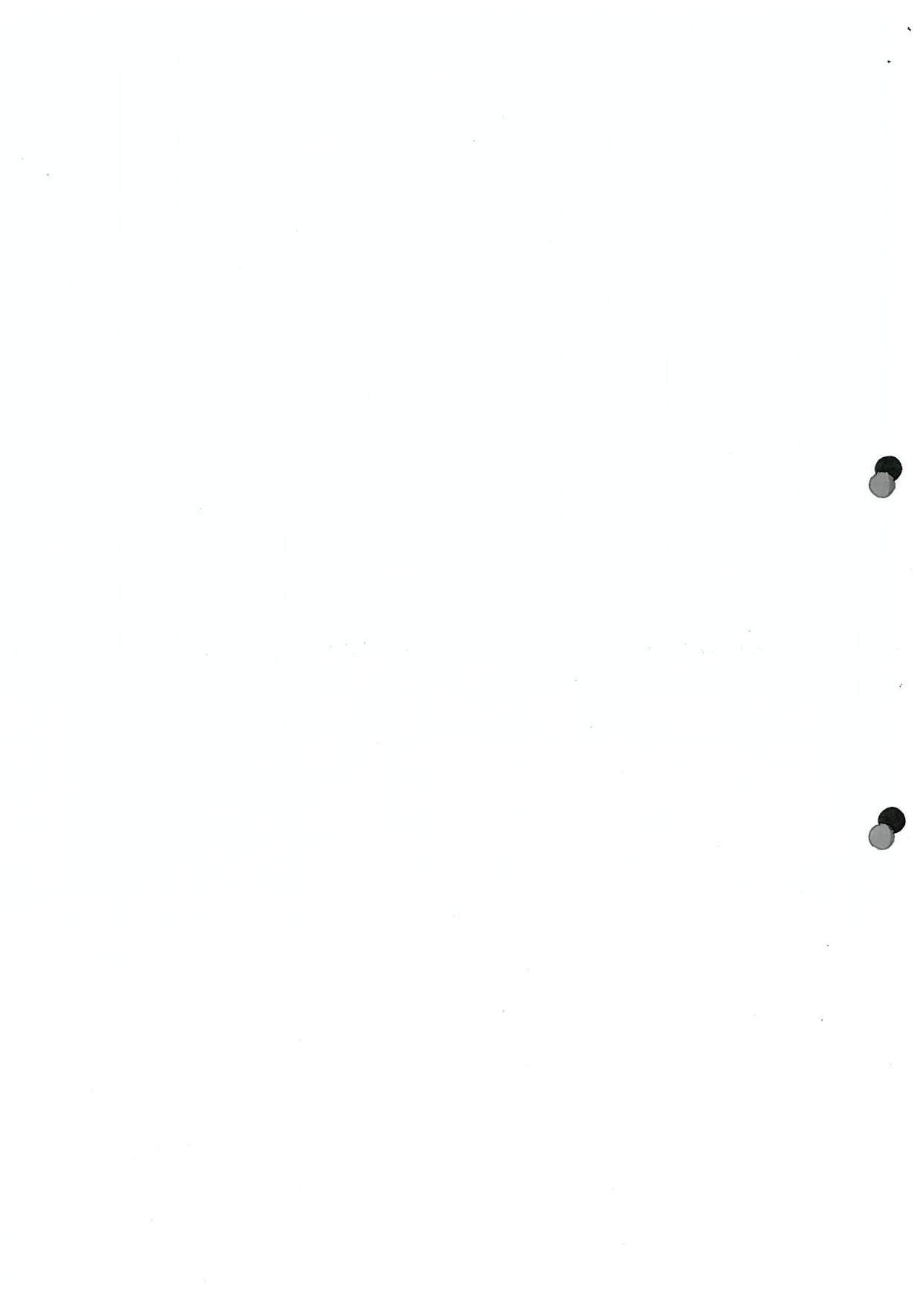
16.05.2011 r.

Urząd Miejski w Mosinie do dnia 23.05.2011
Sprawdzi czy są w jego posiadaniu są
zawini do udział w wymienionych
w notatce i je udostępni lub
potwierdzi na piśmie ich brak


Z-ca Burmistrza

mgr inż. Sławomir Ratajczak
Z-ca Burmistrza

mgr inż. Sławomir Ratajczak



**Burmistrz Gminy
Mosina**

Mosina, dnia 23 maja 2011 r.

PP.AK.73340-102/09

**Szanowna Pani
Monika Cybal
ul. Poznańska 102
61-160 Czapury**

Burmistrz Gminy Mosina informuje, że Urząd Miejski w Mosinie nie posiada załączników do Uchwały nr XVI/76/86 z dnia 11 września 1986 r. Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie w sprawie nadania oraz zmiany nazwy ulic oraz załączników nr 1 i 2 do Uchwały Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie z dnia 29 sierpnia 1985 r. nr IX/40/85. Urząd Miejski w Mosinie wystąpi do odpowiednich instytucji o wydanie załączników do powyższych uchwał.

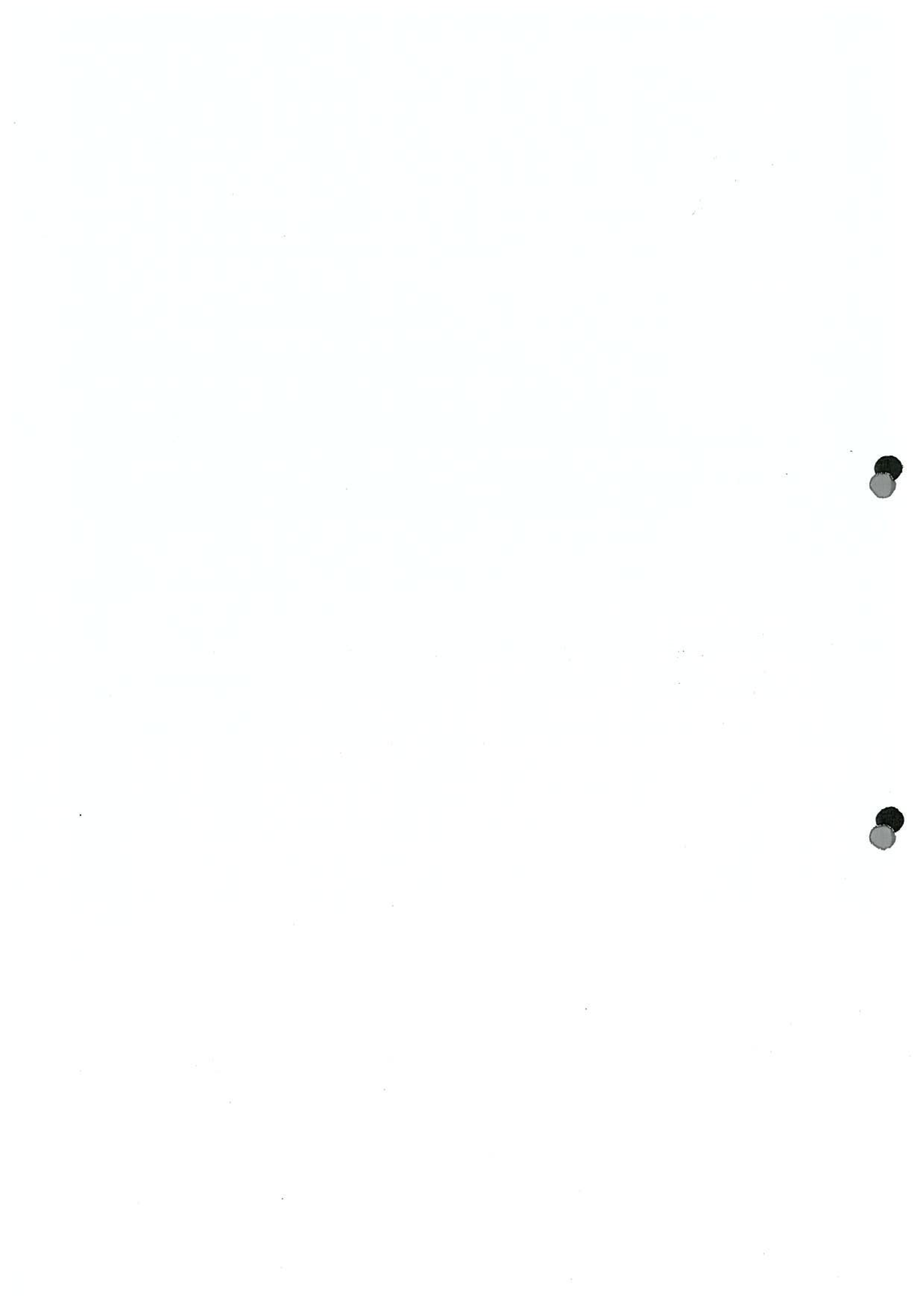
Z-ca Burmistrza

mgr inż. Sławomir Ratajczak

Otrzymują:

1. Adresat
2. PP-aa

Sprawa prowadzi:
inspektor Marcin Buśka
tel. (061) 8109-572 pok. 120



Czapury, dnia 26. września 2011 roku

Teresa i Andrzej Cybal
Czapury, ul. Poznańska 102
pocztą: 61-160 Poznań

Rada Miejska w Mosinie
Wpł. dnia ... 28.09.2011 ... r.
Nr sprawy B.C. 1510.6.2011.

Rada Miejska
w Mosinie
Pl. 20 Października 1
62-050 Mosina

dotyczy: skargi na Burmistrza Gminy Mosina z dnia 08-06-2011 r.

W związku z tym, że nasza skarga na Burmistrza Gminy Mosina z dnia 08-06-2011 r. nie została rozpatrzona do dnia dzisiejszego, zawiadamiamy o nowych faktach, które miały miejsce po złożeniu skargi, a które według naszej oceny są istotne dla rozpatrzenia naszej sprawy.

W dniu 24-08-2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu uchyliło zaskarżoną decyzję Burmistrza Gminy Mosina z dnia 09-05-2011 r. i przekazało do ponownego rozpatrzenia, a więc w chwili obecnej po raz czwarty toczy się postępowanie w Urzędzie w Mosinie.

SKO w Poznaniu uznało wszystkie nasze zarzuty wobec zaskarżonej decyzji Burmistrza za zasadne, a w szczególności:

1. SKO uznało, iż Burmistrz Gminy Mosina nie respektuje zasady dobrego sąsiedztwa, czym narusza zasadę równości obywateli wobec prawa gwarantowaną Konstytucją RP.
2. SKO stwierdziło, że ul. Promowa na całej długości jest publiczną drogą gminną, co wynika jednoznacznie z ustawy o drogach publicznych i dowodów dołączonych do akt sprawy. Podkreślenia wymaga fakt, iż charakter drogi (publiczny lub niepubliczny) nie ma znaczenia dla ustalenia warunków zabudowy, ponieważ wystarcza dostęp do drogi publicznej, który może być również pośredni. Ponadto SKO stwierdziło – „dziwi odosobnione i sprzeczne z doktryną i orzecznictwem” stanowisko Burmistrza Gminy Mosina uznające przepisy o parametrach drogi jako przepisy odrębne, na podstawie których odmawia ustalenia warunków zabudowy, a ponadto zwróciło uwagę, że za parametry drogi odpowiada samorząd gminy a nie inwestor.
3. SKO uznało, że podnoszona przez Burmistrza okoliczność zalewania terenu inwestycji nie została udowodniona, a zalewanie przepawy promowej nie stanowiło przeszkody do powstania legalnych budynków na działkach sąsiednich.
4. SKO zwróciło uwagę na dowolność ustaleń Burmistrza przejawiającą się w używaniu twierdzeń nieudowodnionych oraz na rozszerzającą interpretację przepisów prawa, która jest niedopuszczalna. Ponadto SKO wskazało na wzajemnie sprzeczne stwierdzenia podając jako przykład twierdzenie Burmistrza, o tym, że dodatkowy ruch samochodowy z terenu naszej działki może spowodować dodatkowe obciążenie skarpy i obsuwanie całej ul. Promowej.



Ponadto SKO wskazało szereg błędów i uchybień popełnionych przy sporządzaniu analizy graficznej i tekstowej, (stanowiących integralne części decyzji), przykładowo:

- nieprawidłowo wyznaczony obszar analizowany,
- obszar analizowany w załączniku graficznym jest inny niż w analizie tekstowej,
- brak prawidłowej analizy funkcji i cech zabudowy w obszarze analizowanym,
- nie ustalono prawidłowo stron postępowania,
- z akt sprawy nie wynika, aby analiza została opracowana przez osobę posiadającą uprawnienia,
- błędna klasyfikacja działki o numerze 29 – uznanej przez Burmistrza za rzekę Wartę, a według wykazu właścicieli dołączonego przez skarżących wynika, że jest to grunt prywatny.

Popełnione błędy i uchybienia stanowią, według SKO, rażące naruszenie prawa i powodują nieważność decyzji administracyjnej.

Podkreślenia wymaga zmiana stanowiska SKO w Poznaniu w sprawie wydawania warunków zabudowy. SKO w Poznaniu odstąpiło od wydawania decyzji o warunkach zabudowy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa decyzję zaskarżoną uchyla i przekazuje do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Stanowisko takie wynika z wyroków sądowych, w których sądy uznały, że organ odwoławczy nie może przesądzać o istocie sprawy, a postępowanie dowodowe w całości lub w znacznej części powinno być prowadzone przez organ I instancji.

W tej sytuacji przy złej woli Burmistrza Gminy Mosina nasza sprawa może toczyć się przez kolejne lata, a Burmistrz w każdej następnej decyzji może postępowanie dowodowe przeprowadzić również wadliwie, błędy mogą się powtarzać lub pojawiać nowe. SKO będzie decyzje Burmistrza uchylać jako wydane z naruszeniem prawa, ale sprawa będzie wracać do ponownego rozpatrzenia w Mosinie.

Mamy nadzieję, że niniejsze zawiadomienie o kolejnych błędach i nieprawidłowościach w uchylonej decyzji Burmistrza Gminy Mosina z dnia 09-05-2011 r. przez SKO w Poznaniu spowoduje, że Rada Miejska w Mosinie zobowiąże Burmistrza do przestrzegania prawa.

Zawiadamiamy również, że SKO w Poznaniu przekazało do Prokuratury Rejonowej w Śremie jeden egzemplarz decyzji z dnia 24-08-2011 r. (co wynika z rozdzielnika decyzji). Prokuratura zajmuje się sprawą nie z naszego powiadomienia.

Załącznik:

- Decyzja SKO z dnia 24-08-2011 r.

Do wiadomości:

- wszyscy Radni
Rady Miejskiej w Mosinie

Teresa Cybał
Anna Góral



Poznań, dnia 24 sierpnia 2011 roku

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM
ODWOŁAWCZE
w Poznaniu

Nr SKO-GP-4000/615/11

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu w składzie:

Przewodniczący: Agnieszka Tyryłło
Członkowie: Aneta Molenda – Pośrednik (spr.)
Józef Gołaszewski

po rozpatrzeniu w dniu 24 sierpnia 2011 roku na posiedzeniu niejawnym sprawy z odwołania Państwa Teresy i Andrzeja Cybał od decyzji Burmistrza Gminy Mosina z dnia 09 maja 2011 roku (PP.AK.73340-102/09) w sprawie odmowy ustalenia warunków zabudowy

działając na podstawie przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2001r.,Nr 79, poz. 856 ze zm.) w zw. z art. 127 § 2, 17 pkt 1 i art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1690 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm) oraz przepisu art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

o r z e k a:

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Józef Gołaszewski

Agnieszka Tyryłło

Aneta Molenda – Pośrednik

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 09 maja 2011 roku (PP.AK.73340-102/09) Burmistrz Gminy Mosina po rozpatrzeniu wniosku Państwa Teresy i Andrzeja Cybał, zam. Czapary, ul. Poznańska 102, 61-160 Poznań odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z garażem w bryle budynku, na działce o nr ewid. 37/1 w Czapurach w odległości 1,50m od granicy z działką o nr ewid. 38/2.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji wskazał, iż wnioskiem, który wpłynął do organu I instancji w dniu 4 września 2009 roku, Odwołujący wystąpili o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z garażem w bryle budynku, na działce o nr ewid. 37/1 w Czapurach w odległości 1,50m. od granicy z działką o nr ewid. 38/2. Decyzją z dnia 2 lutego 2010 r. sygn. PP.AK.73340-102/09 Burmistrz Gminy Mosina odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z garażem w bryle budynku, na działce o nr ewid. 37/1 w Czapurach w odległości 1,50 m. od granicy z działką o nr ewid. 38/2. Decyzją z dnia 14 kwietnia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, po rozpatrzeniu odwołania Inwestora uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Decyzją z dnia 27 sierpnia 2010 r. sygn. PP. MB. 73340-102/09 Burmistrz Gminy Mosina ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z garażem w bryle budynku, na działce o nr ewid. 37/1 w Czapurach w odległości 1,50 m. od granicy z działką o nr ewid. 38/2. Decyzją z dnia 31 stycznia 2011 r. sygn. SKO-GP-4000/1099/2010 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, po rozpatrzeniu kolejnego odwołania Inwestora uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano także, iż nieruchomości objęta wnioskiem tj. działka o nr ewid. 37/1 położona jest w Czapurach przy ulicy Promowej. Stanowi działkę zabudowaną, oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków jako grunty orne (RVI) oraz tereny mieszkaniowe (B), o powierzchni całkowitej 0,2560 ha. Działka zabudowana jest budynkiem mieszkalnym jednorodzinny oraz budynkiem gospodarczym. W niniejszym przypadku organ I instancji do analizy urbanistycznej i architektonicznej, przyjął obszar analizowany obejmujący działki o nr ewid. 25, 4412, 43/3, 42, 40, 38/1, 3812, 39, 37/1, 3712, 36/1, 3612, 35, 34, 33, 32/1, 32/3, 32/4 położone w Czapurach. (obszar analizowany został przedstawiony na załączniku graficznym do zaskarżonej decyzji) w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50,00 metrów. Działki znajdujące się na obszarze objętym analizą zabudowane są budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi. Część budynków mieszkalnych obsługiwana jest z drogi publicznej ul. Poznańskiej oraz z ul. Promowej (która w opinii organu I instancji tylko w części jest drogą publiczną). Przedmiotowa inwestycja polegająca na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z garażem w bryle budynku, na działce o nr ewid. 37/1 w Czapurach w odległości 1,50m. od granicy z działką o nr ewid. 3812 spełnia warunki z art. 61 ust. 1 pkt 1,3 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ I instancji wskazał, iż działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury stanowiąca w ewidencji gruntów i budynków drogę (dr) stanowi drogę publiczną tylko na odcinku 480 m w kierunku północnym licząc od starej przeprawy promowej.

W ocenie organu I instancji ww. działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury stanowiąca własność Gminy Mosina, ze względu na jej ogólną dostępność, mimo tego iż nie jest drogą publiczną, powinna posiadać parametry jak droga publiczna, które umożliwiają właściwą obsługę komunikacyjną nowych terenów urbanizowanych. Zatem fakt, że działki obszaru analizowanego zarówno te posiadające dostęp do drogi publicznej z ul. Poznańskiej jak i ul. Promowej są zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi nie jest argumentem aby ustalać warunki zabudowy dla nowego obiektu budowlanego na działce o nr ewid. 37/1, obręb Czapury, w przypadku gdy obsługa komunikacyjna inwestycji nie będzie mogła się odbywać z uwagi na nieprawidłowe parametry drogi tj. działki o nr ewid. 31/2, obręb Czapury (na wysokości działki o nr ewid. 37/1, obręb Czapury). Droga tj. działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury w liniach rozgraniczających charakteryzuje się przewężeniami o szerokości 4,00 m (na wysokości działki objętej zamiarem inwestycyjnym) co uniemożliwia właściwą obsługę komunikacyjną działki (wnioskowaną przez inwestora). W

konsekwencji planowana inwestycja będzie niezgodna z przepisami odrębnymi. Dojazd do działki o nr ewid. 37/1, obręb Czapury nie posiada bowiem parametrów, o których mówi § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zdaniem Burmistrza Gminy Mosina organ administracji architektoniczno - budowlanej zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 194 r. Prawo budowlane, przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanym, tj. przepisami prawnymi zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie jak i w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Starosta wydając pozwolenie na budowę sprawdza tylko konkretny projekt zagospodarowania działki lub terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Nie może on wykraczać poza obszar, na którym nie przewiduje się realizacji inwestycji budowlanej, zatem nie może czuwać nad sposobem zapewnienia obsługi komunikacyjnej działki budowlanej, budynków i urządzeń z nim związanych, w przypadku gdy takowa odbywać ma się z drogi publicznej lub drogi, która ze względu na przeznaczenie posiadać będzie charakter ciągu pieszo - jezdnego, w zakresie ich właściwych parametrów technicznych i szerokości. Powyższe jest argumentem na to że Burmistrz Gminy Mosina ma prawo badać dostęp do drogi publicznej w oparciu o przepisy ww. rozporządzeń na etapie ustalania warunków zabudowy a rozporządzenia te stanowią przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto organ I instancji wskazał., iż droga gminna - działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury graniczy z działką o nr ewid. 29, stanowiącą rzekę Wartę. Bezpośrednio od wody ww. drogę gminną od nurtu rzeki oddziela skarpa, która zgodnie z pismem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Inspektorat w Poznaniu z dnia 15 kwietnia 2003 r. nr IP 03101212003 ulega systematycznej erozji brzegów wklęsłych. W konsekwencji organ I instancji nie może zgodzić się na obsługę komunikacyjną z drogi gminnej tj. działki o nr ewid. 31/2, gdyż dodatkowy ruch samochodowy z terenu inwestycji może spowodować dodatkowe obciążenie skarpy i obsuwanie się całej ww. drogi tj. działki o nr ewid. 31/2, co może spowodować sytuację w której obsługa komunikacyjna działek zlokalizowanych wzdłuż tej drogi (m.in. i terenu inwestycji) będzie niemożliwa. Biorąc pod uwagę ww. zagrożenia dla życia zdrowia i ludzi związane z brakiem właściwej i trwałej obsługi komunikacyjnej inwestycji (także w skutek zalania części drogi) i zapisy art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Gminy Mosina ma podstawę od odmowy ustalenia wnioskowanych warunków zabudowy. Wprawdzie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu w opinii z dnia 28 marca 2011 r. nr NZP-ZU-533/18/11 stwierdził, że działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury - droga gminna nie jest zlokalizowana w terenie zalewowym rzeki Warty, to jednak podczas letniej powodzi 2010 r.. działka o nr ewid. 31/2, obręb Czapury została zalana o czym świadczy zgromadzona w aktach sprawy dokumentacja fotograficzna. Działka o nr ewid. 37/1, obręb Czapury (objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy) została więc "odcięta komunikacyjnie" od pozostałej części drogi gminnej w kierunku do starej przeprawy promowej.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli Państwo Teresa i Andrzej Cybal, reprezentowani przez pełnomocnika Panią Monikę Cybal, zam. Czapary, ul. Poznańska 102, 61-160 Poznań, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, powołanie biegłego i wydanie warunków zabudowy. W odwołaniu podniesiono zarzut niewłaściwej interpretacji prawa, różnego stawiania obywateli wobec prawa, nie stosowania się do twierdzeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu w uchylających decyzjach i nie stosowanie prawa.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż zaskarżona decyzja narusza § 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 02. marca 1999r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie i § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w związku z art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja organu I instancji narusza także art. 56 i art. 64 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które jednoznacznie stwierdzają, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Błędne zastosowanie ww. przepisów spowodowało naruszenie art. 32 i art. 21 Konstytucji

RP, które nakazują identyczne traktowanie wszystkich adresatów normy prawnej przez władze publiczne oraz stanowią o ochronie uprawnień właścicielskich. Jest rzeczą oczywistą i potwierdzoną w szerokiej linii orzecznictwa sądowego, iż przepisów ww. rozporządzeń nie ocenia się w toku wydawania decyzji o warunkach zabudowy, która odnosi się tylko ogólnie do określonego zamierzenia inwestycyjnego, które zostanie skonkretyzowane dopiero w projekcie budowlanym. Odwołujący wskazują, iż większość istniejących dróg gminnych nie ma parametrów docelowych, co nie stanowiło przeszkody do ustalenia warunków zabudowy. Ustalając je organ stanowi bowiem że "linia zabudowy" ma być odsunięta od granicy działki o daną odległość, żeby w przyszłości (gdy znajdzie taka potrzeba) można było z łatwością część terenu działki właściciela przeznaczyć na drogę. Z wypisu z rejestru gruntów wynika, iż cała działka 31/2 zaszerogowana jest jako DR droga. Z załączonej mapy w skali 1: 1 000 jednoznacznie wynika, że wymagane przez Burmistrza Gminy Mosina parametry nie są spełnione na żadnym jej odcinku, co nie stanowiło przeszkody w ustaleniu warunków zabudowy dla wielu już istniejących budynków przy tej drodze - ul. Promowej jak i prowadzonych nowych inwestycji.

Podniesiono, iż organ I instancji w dwóch wydanych w tej sprawie decyzjach zawiera wykluczające się informacje dotyczące szerokości drogi na wysokości terenu inwestycji, uznają raz że szerokość drogi w tym miejscu wynosi 4,00m a raz 5,00m. Z mapy ewidencyjnej wynika natomiast, że największe przewężenie drogi znajduje się na odcinku drogi przed działką 38/1, a szerokość drogi zwiększa się na wysokości działki 37/1. Podkreślenia wymaga fakt, że jeżeli chodzi o parametry drogi to działka 37/1 posiada dużo lepsze parametry obsługi komunikacyjnej niż zabudowane działki sąsiednie tj.: działka 38/2 i 38/1. Na działce 38/2 stoi legalny budynek mieszkalny, do którego dostęp odbywa się poprzez bardzo wąski dojazd. Natomiast działka 38/1 jest zabudowana dwoma budynkami mieszkalnymi: jeden z nich został wybudowany blisko granicy z drogą, a drugi budynek w odległości kilkunastu metrów.

Sprzeczne są zdaniem Odwołujących także ustalenia organu I instancji w niniejszej sprawie dotyczące dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej, raz bowiem organ I instancji uznaje, że ul. Promowa zaliczona została do drogi publicznej a raz że działka nr 31/2 stanowi drogę publiczną wyłącznie na odcinku od przeprawy promowej w kierunku północnym tj. w kierunku Poznania. W dniu 29 sierpnia 1985 r., tj. w dniu podjęcia uchwały nr IX/40/85 Rady Narodowej Miasta i Gminy w Mosinie w sprawie zaopiniowania przebiegu dróg krajowych, dróg wojewódzkich dróg lokalnych miejskich oraz gminnych, dróg zakładowych przez teren miasta i gminy Mosina. skład drogi wchodziły działki nr: 31/1 i 31/2 a działka 31/2 nie posiadała podziału na wysokości przeprawy promowej. Także oznaczenia budynków oraz tablice informacyjne świadczą, że ul. Promowa jest na całej długości tj. obejmuje działkę 31/1 i 31/2. W 1986 roku istniała zabudowa na działce nr 38/1, sąsiadującej z działką 37/1 i zmieniła adres z ul. Poznańskiej na ul. Promową - obecnie ul. Promowa nr 25. Oznaczenia dróg gminnych leżą w gestii Burmistrza Gminy Mosina i to oznakowanie należy uznać za wiarygodne. Potwierdzenie identycznego statusu ulicy Promowej na całej długości obejmującej działki 31/1 i 31/2 stanowi m.in. wypis z ksiąg wieczystych nr PO I M/00042726/2 z dnia 09-05-2011 r., w których działki 31/1 i 31/2 zostały ujawnione jako drogi jak i ostateczne decyzje Wojewody Wielkopolskiego z dnia 09-07-2007 r. stanowiące podstawę wpisu do ksiąg wieczystych: dla działki 31/1 -Decyzja nr SN.VI-6.77230-Poz-G.155-52/07 i dla działki 31/2 -Decyzja nr SN.VI-9.77230-Poz-G.155-47/07 .

Odwołujący podnoszą także, iż działka o nr ewid. 29 nie jest rzeką a stanowi grunt prywatnej osoby, co potwierdza wykaz właścicieli i władających z dnia 01-04-2008 roku. Ponadto jak wskazuje to zaskarżona decyzja, z pisma Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 15. kwietnia 2003 roku wynika, że erozja brzegów wklęsłych rzeki Warty w miejscowości Czapury została oznaczona na wysokości kilometrów rzeki Warty o wartości 254,200-254,500, a zatem droga na wysokości działki 37/1 jest położona poza obszarem erozji brzegów wklęsłych. Ponadto inwestycja jest planowana w odległości kilkudziesięciu metrów względem granicy działki z ul. Promową, więc przyszłościowa modernizacja - poszerzenie drogi jest możliwe, a lokalizacja budynku mieszkalnego na działce 37/1 nie będzie stanowić przeszkody w ochronie korony skarpy rzeki Warty. Należy zauważyć również, że działka 37/1 jest tak zlokalizowana, że dostęp do ul. Poznańskiej może odbywać się w dwóch kierunkach, w kierunku południowym tj. wsi Wiórek i w kierunku północnym tj. Poznania.

W odwołaniu podniesiono także, że załączone do akt sprawy wydruki ze stron internetowych nie stanowią dokumentów w rozumieniu przepisów prawa. Ponadto niezrozumiałe jest dla Odwołujących, iż Burmistrz Gminy Mosina podważa jednoznaczne stanowisko Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu wyrażone w pismach z dnia: 15. lutego 2010 roku, 28. marca 2011 roku i z dnia 04. kwietnia 2011 roku że przedmiotowa sprawa nie wymaga uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym zarządem gospodarki wodnej, natomiast uznaje wydruki ze strony internetowej, jako dowód zagrożenia dla życia i zdrowia i podstawę odmowy ustalenia warunków zabudowy. Podtopienie w 2010 roku dotyczyło wyłącznie drogi - działki 31/2 na wysokości przeprawy promowej. Działka 37/1 nigdy nie była podtopiona i fakt ten potwierdza rzędna opisana w pismach Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Jednocześnie działka 37/1 oraz działki sąsiednie miały zapewnioną komunikację z ul. Poznańską od strony południowej, więc zalanie krótkiego odcinka na wysokości przeprawy promowej nie stanowiło utrudnienia komunikacyjnego. Jednocześnie podniesiono, iż wystąpienie wody na ulicy Promowej było wyłącznie na wysokości nie istniejącej przeprawy. Jest to odcinek naturalnego obniżenia drogi w celu umożliwienia wjazdu na prom, wykonanego w czasie działania przeprawy promowej. Wystąpienie wody na tym odcinku drogi było już w latach 1979 i 1997 i nie stanowiło to przeszkody dla zabudowy sąsiednich działek; problem ten nie był również uznany za przeszkodę komunikacyjną w Decyzji z dnia 02-02-2010r.

W odwołaniu podniesiono także zarzut przewlekłości postępowania przed organ I instancji, wydania projektu decyzji ustalającej wnioskowane warunki zabudowy, powoływania się na nie udowodnione okoliczności czy błędów w sporządzonej w sprawie analizie jak i zarzut usunięcia z akt sprawy akceptacji obsługi komunikacyjnej na załączniku graficznym, co stanowiło o pozytywnej zmianie stanowiska Burmistrza po uchyleniu poprzedniej negatywnej decyzji przez SKO w Poznaniu.

Postanowieniem z dnia 19 maja 2011 roku (SKO-GP-4000/403/11) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu uznało zażalenie Odwołujących na beczynności organu I instancji w niniejszej sprawie za nieuzasadnione, z uwagi na wydanie w dniu 9 maja 2011 roku zaskarżonej decyzji.

Pismem z dnia 04 lipca 2011 roku Odwołujący przekazali organowi II instancji kserokopię skargi z dnia 08 czerwca 2011 roku nadburmistrza Gminy Mosina wniesionej do Rady Miejskiej w Mosinie oraz kserokopię pisma z dnia 14 czerwca 2011 roku skierowanego do Rady Miejskiej w Mosinie zawierającego uwagi na temat wyjaśnień urzędników Urzędu Miejskiego w Mosinie dotyczące skargi Odwołujących z dnia 11 kwietnia 2011 roku na Burmistrza Gminy Mosina. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu po rozpatrzeniu sprawy stwierdza, co następuje.

Odwołane zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1990 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2000r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Ustosunkowując się do podniesionego w odwołaniu zarzutu wskazać należy, iż z powyższego unormowania wynika, że przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, organ odwoławczy może jedynie udzielić wskazówek co do zakresu postępowania dowodowego w pierwszej instancji. W tego rodzaju decyzji organ odwoławczy nie może jednak przesądzać o istocie sprawy ani ingerować w sposób załatwienia konkretnej sprawy (por. wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., I SA 2127/98, niepubl., wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2001 r., II SA 734/00, niepubl.).

W myśl przepisu art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwana dalej PZP - zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego lub w sytuacji gdy na danym terenie obowiązuje plan uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 roku, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonania innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z wyłączeniem inwestycji celu publicznego, wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Nie wymagają wydania decyzji o warunkach zabudowy inwestycji roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających

przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 2 PZP). Obowiązek ustalenia zmiany zagospodarowania terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy dotyczy także takiej zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu trwającej do roku (art. 59 ust. 2 PZP).

Zgodnie z normą art. 61 PZP wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (z wyjątkiem inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym i linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej - art. 61 ust. 2 i 3 PZP, ponadto warunek ten nie ma zastosowania do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie - art. 61 ust. 4 PZP),

2) teren ma dostęp do drogi publicznej (warunku tego nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej - art. 61 ust. 3 PZP),

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem - art. 61 ust. 5 PZP),

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym,

5) oraz decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Powołany przepis określa zatem przesłanki uzależniające wydanie pozytywnej decyzji w przedmiocie warunków zabudowy inwestycji niebędącej inwestycją celu publicznego. Redakcja tego przepisu - w ocenie organu odwoławczego - nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek spełnienia tych przesłanek w odniesieniu do inwestycji polegającej na nowej zabudowie danego terenu, obejmuje konieczność ich kumulatywnego wypełnienia.

W celu wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu organ musi więc ustalić jako warunek konieczny, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana, oraz to, czy teren i planowana inwestycja spełniają pozostałe warunki określone w art. 61 ust. 1 pkt 2-5 PZP. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują ustawowej definicji działki sąsiedniej. Jest jednak rzeczą oczywistą, iż uznanie nieruchomości (działki) za sąsiednią nie może wynikać jedynie z ich fizycznej styczności. Zdaniem organu odwoławczego spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP następuje wówczas, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej (nie tylko z tej samej strony drogi publicznej) co teren planowanej zabudowy i znajdująca się w prawidłowo wyznaczonym obszarze analizowanym jest zabudowana w taki sposób, by można ustalić wymagania dla nowej zabudowy stosując wprowadzone przez ustawodawcę zobiektywizowane zasady wyznaczenia obszaru analizowanego oraz standardy decydujące o spełnieniu wymogów zachowania ładu przestrzennego. Nowa zabudowa jest zatem dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Rozumienie pojęcia "kontynuacja funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu" należy zatem traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, by mogła być zachowana wynikająca z art. 6 ust. 2 PZP zasada wolności w zagospodarowaniu terenu, w tym jego zabudowy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 roku w sprawie IV SA 482/06).

Jednocześnie ustalenie stopnia kontynuacji funkcji, celów, formy architektonicznej i zagospodarowania terenu możliwe jest tylko po wcześniejszym wskazaniu konkretnych budynków i

objektów mieszczących się na sąsiednich w stosunku do planowanej inwestycji działkach. Bez takiej analizy nie można przejść do kolejnych, doniosłych z punktu widzenia art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP ustaleń, w tym także w zakresie ich funkcji, celów, formy architektonicznej i zagospodarowania terenu. Podstawowym kryterium podczas oceny funkcji budynku lub obiektu powinien być cel, w jakim został wzniesiony, katalog potrzeb, jakie zaspokaja, i aktualny sposób jego użytkowania. Szczegółowa znajomość funkcji, cech, form architektonicznych i sposobu zagospodarowania terenu na każdej z działek sąsiadujących pozwala dopiero organowi na dokonywanie oceny co do stopnia podobieństwa planowanej inwestycji w stosunku do budynków lub obiektów zlokalizowanych i działających w jej bezpośrednim sąsiedztwie. W oparciu o akta niniejszej sprawy dokonanie powyższej oceny w zakresie stopnia kontynuacji funkcji, parametrów, formy architektonicznej i zagospodarowania terenu planowanej inwestycji jest niemożliwe (brak dokładnej i rzetelnej recenzji funkcji, celów, formy architektonicznej i zagospodarowania poszczególnych – wszystkich - działek sąsiednich) co stanowi rażące naruszenie art. 7, art. 77 § 1 kpa i w konsekwencji art. 80 kpa poprzez brak wszechstronnych ustaleń faktycznych, które powinny być podstawą prawidłowej oceny materiału dowodowego.

Nie ulega wątpliwości, iż organy orzekające winny brać pod uwagę jedynie obiekty istniejące w dniu sporządzania analizy. Przywołany przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP nie pozostawia bowiem wątpliwości, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowa (a nie będzie zabudowana lub jest zabudowywana) w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Ze wskazań art. 2 pkt 14 PZP wynika, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Dostęp ten może być bezpośredni – jeżeli nieruchomości położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których ustanowiono służebność drogową lub stanowiące drogę wewnętrzną, którą zgodnie z art. 8 ustawy o drogach publicznych jest droga nie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych. Z akt sprawy – załączonej mapy zasadniczej – jednoznacznie wynika, iż teren inwestycji posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej – ul. Poznańskiej. W konsekwencji bez znaczenia dla sprawy są rozważania organu I instancji dotyczące dostępu terenu inwestycji do ul. Promowej i uznania tej ulicy za drogę publiczną.

Dla oceny spełnienia warunku dostępności terenu inwestycji do drogi publicznej bez znaczenia pozostaje fakt bezpośredniej czy pośredniej dostępności do drogi publicznej chociażby za pośrednictwem drogi wewnętrznej – (działki nr 31/2 -gdyby uznać rację organu I instancji o niepublicznych charakterze ulicy Promowej od przeprawy). Drogami wewnętrznymi są zgodnie z art. 8 ust. 1 powołanej ustawy o drogach publicznych drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych. Kwestia zgodności takich dróg wewnętrznych z przepisami techniczno-budowlanymi nie ma dla oceny dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 14 PZP żadnego znaczenia.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż z przedłożonego przez Odwołujących wypisu z rejestru gruntów wydanego przez Starostę Poznańskiego wynika, iż cała działka nr 31/2 została sklasyfikowana jako droga stanowiąca własność Gminy Mosina. Słusznie Odwołująca wskazuje na normę art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, która nakazuje ulice leżące w ciągu dróg publicznych uznać za należące do tej samej kategorii co te drogi. Zatem w sytuacji gdy organ I instancji uznaje publiczny charakter ul. Promowej w kierunku północnym licząc od starej przeprawy promowej zaś cała działka nr 31/2 stanowi własność Gminy Mosina i zakwalifikowana została w ewidencji gruntów jako droga, to w mocy ww. normy uznać ją całą należy za drogę publiczną.

Dodatkowo podnieść należy, iż stosownie do uregulowań art. 2a ww. ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy i do niego należy zapewnienie właściwych parametrów dróg publicznych. Oczywistym jest, że takiego przymiotu droga gminna nie traci tylko z tej przyczyny, że nie spełnia warunków technicznych określonych w powołanym w zaskarżonej decyzji rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku, które, jak ma zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., I OSK 1381/05, LEX nr 193984). Ponadto brak dowodu na wejście w życie uchwały nr XVI/76/86 z dnia 11 września 1986 roku Rady Narodowej Miasta i

Gminy w Mosinie w sprawie nadania oraz zmiany nazw ulic, co skutkuje dowolnością ustaleń organu I instancji w tym zakresie.

Kolejnym warunkiem wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest to by istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem art. 61 ust. 5 PZP było wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 13 PZP przez uzbrojenie terenu należy rozumieć urządzenia, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przy czym zdaniem organu odwoławczego z cytowanych przepisów nie wynika, aby w pojęciu uzbrojenia terenu miały mieścić się drogi. Przez uzbrojenie terenu rozumie się więc urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią. Są to urządzenia konieczne do funkcjonowania zamierzenia inwestycyjnego, zgodnie z jego przeznaczeniem. Podkreślenia przy tym wymaga, że określenie jakie uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia inwestycyjnego jest kwestią związaną z oceną - konkretnego projektu inwestycji (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2006, s.505). Przy czym dla wydania decyzji nie jest konieczne istnienie uzbrojenia terenu ale wystarczy jego zagwarantowanie. W oparciu o akta sprawy brak możliwości oceny spełnienia powyższego warunku (np. w zakresie odprowadzania ścieków). Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji ustali okoliczność istnienia lub zamiaru powstania uzbrojenia terenu inwestycji, z uwzględnieniem art. 61 ust. 5 PZP tak by było ono wystarczające dla wnioskowanego zamierzenia budowlanego.

Spełnienie warunku zgodności decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji z przepisami odrębnymi uzależnione będzie niewątpliwie od rodzaju inwestycji i miejsca jej położenia. Oczywiście jest, że mówiąc o przepisach odrębnych należy rozumieć powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Określony w art. 61 ust. 1 pkt 5 PZP warunek zgodności decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi nie dotyczy jednakże przepisów prawa budowlanego oraz wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki, lecz przepisów odrębnych, przez pryzmat których jest dokonywana ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego, co zależy od położenia terenu będącego przedmiotem ustaleń (por. np. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1552/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 488/08). Do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 PZP nie należą także przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Ponownie należy wskazać, iż dla ustalenia warunków zabudowy terenu inwestycji bez znaczenia pozostaje kwestia uwarunkowań techniczno - budowlanych zarówno dróg publicznych czy ewentualnie dróg wewnętrznych za pośrednictwem których teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej.

Tym samym dziwi odosobnione i sprzeczne z doktryną i orzecznictwem stanowisko organu I instancji uznające przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 02. marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie za przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 PZP.

Zwrócić trzeba także uwagę na fakt, że przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 PZP gwarantuje każdemu, w granicach określonych ustawą, prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami, ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesów osób trzecich. Wszelkie zatem ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu wynikać muszą z przepisów prawa, a ich rozszerzająca interpretacja jest niedopuszczalna.

Cechy nowej zabudowy zostały określone w wydanym na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Zgodnie z uregulowaniami § 3 ww. rozporządzenia w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie spełnienia warunków określonych art. 61 PZP. Wyniki tej analizy – zarówno część tekstowa jak i graficzna – stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Ponadto w myśl art. 64 ust. 1 w zw. z art. 54 PZP składnikiem decyzji o warunkach zabudowy, jest określenie linii rozgraniczających teren inwestycji, wyznaczonych na mapie w odpowiedniej skali. Mapa powyższa stanowi tzw. graficzną (rysunkową) część rozstrzygnięcia o warunkach zabudowy, która jest integralnym elementem decyzji o warunkach zabudowy (por. wyrok NSA z 25.10.1999r. sygn. IV S.A. 1499/97, wyrok NSA z dnia 21.06.1999r. sygn. IV S.A. 1757/98, wyrok NSA z 5.03.2001r. sygn. IV S.A. 24/99). Zaskarżona decyzja nie zawiera powyższego załącznika. Ponadto część graficzną decyzji oraz część graficzną analizy, sporządza się na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 PZP, w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania ich kopii, co nie zostało zrealizowane w niniejszej sprawie. Powyższe uchybienie stanowi rażące naruszenie art. 107 § 1 kpa. Skutkiem rażącego naruszenia prawa jest nieważność decyzji administracyjnej stosownie do art. 156 § 1 pkt kpa. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji wyda decyzję przy zachowaniu ww. wymogów.

Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy w skali 1:500 lub 1:1000 w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów (§ 3 ust. 2 ww. rozporządzenia). Przy czym pod pojęciem frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (§ 2 pkt 5 ww. rozporządzenia). Z powyższych uregulowań jednoznacznie wynika, że ustawodawca nie pozostawił organom administracji dowolności w wyznaczeniu obszaru analizowanego. Zdefiniował bowiem zarówno pojęcie frontu działki jak i zastrzegł wprost, że obszar analizowany ma obejmować teren wokół działki w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki, nie mniejszej jednak niż 50 m.

Stwierdzić należy, że organ I instancji nie wyznaczył prawidłowo obszaru analizowanego na właściwej mapie. Jak wskazano powyższej granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy w skali 1:500 lub 1:1000 w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Przy czym pod pojęciem frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (§ 2 pkt 5 ww. rozporządzenia). Z akt sprawy wynika, iż organ I instancji błędnie ustalił front działki, który stanowił podstawę do ustalenia obszaru analizowanego. Z mapy zasadniczej wynika, iż główny wjazd na działkę objętą zamiarem inwestycyjnym odbywa się od ul. Poznańskiej. Planowana lokalizacja dodatkowego zjazdu z terenu inwestycji na ul. Promową, dla określenia istniejącego frontu działki nie ma bowiem znaczenia. Jednocześnie wyznaczony na załączniku graficznym do zaskarżonej decyzji obszar analizowany nie jest tożsamy z obszarem analizowanym wskazanym w części tekstowej zaskarżonej decyzji. Ponadto część graficzna analizy znajdująca się w aktach sprawy stanowi mapę z której nie wynika, czy jest aktualna w dniu sporządzenia analizy. Jest oczywiste, iż dla treści analizy oraz zasadności wniosków z niej wypływających, co do parametrów istniejącej oraz nowej zabudowy konieczne jest aby mapa była aktualna w momencie przeprowadzania przez organ I instancji analizy urbanistycznej. Mając na względzie powyższe nie ma wątpliwości, że organ w sposób istotny naruszył w tym względzie przepis § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy to w oparciu o właściwą i aktualną mapę zasadniczą lub katastralną sporządzoną we właściwej skali i po prawidłowym wyznaczeniu obszaru analizowanego organ I instancji dokona analizy funkcji cech i zagospodarowania terenu.

Ubocznie można wskazać, iż organ przystępując do przeprowadzenia analizy na wyznaczonym obszarze powinien mieć na uwadze zasadę dobrego sąsiedztwa, wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP, która uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do

określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Należy zauważyć, że zawarty w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia zwrot, iż granicę obszaru analizowanego określa się w odległości "nie mniejszej" niż trzykrotna szerokość frontu działki oznacza, iż organ może określić większy obszar analizy, który będzie tworzył całość urbanistyczną, jeżeli umożliwi to zebranie pełniejszego materiału umożliwiającego wydanie decyzji od warunkach zabudowy (por. wyrok NSA z 8 sierpnia 2008 r., Sygn. akt II OSK 919/07). Jednakże w każdym przypadku organ jest zobowiązany uzasadnić przyjęty sposób wyznaczenia obszaru analizowanego. Brak uzasadnienia dla przyjęcia przez organ I instancji takiego „rozmiaru” obszaru analizowanego narusza ww. przepisy jak i art. 107 § 3 kpa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że wadliwe ustalenie obszaru analizowanego jest wystarczającą przeszkodą uniemożliwiającą właściwe określenie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.09.2007r., II SA/Po 334/07, Lex nr 376849). Jeżeli więc teren obszaru analizowanego zostanie wyznaczony nieprawidłowo to sporządzona analiza urbanistyczna i jej wyniki nie mogą być uznane za odpowiadające wymaganiom dla planowanej inwestycji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.11.2006r., IV SA/Wa 1504/06, Lex nr 302537). Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego wpływa także na ustalenie stron danego postępowania. Organ I instancji rozstrzygając sprawę w oparciu o analizę, która nie odpowiadała stawianym jej wymogom, dopuścił się mającego wpływ na wynik sprawy naruszenia nie tylko prawa materialnego w postaci art. 61 ust. 1 PZP i powołanych przepisów rozporządzenia, ale także procedury administracyjnej – art. 107 § 3 kpa.

Ponadto niniejszej sprawie organ I instancji nie przeprowadził także prawidłowo analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu całego wyznaczonego obszaru analizowanego, mając na uwadze ww. zasadę dobrego sąsiedztwa, gwarantującego zachowanie ładu przestrzennego przez takie ukształtowanie przestrzeni, które stworzy harmonijną całość oraz uwzględni w odpowiednich relacjach uwarunkowania i wymagania funkcjonalne oraz gospodarczo-społeczne i będzie odpowiadać wymogom ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyniki analizy stanowią uzasadnienie rozstrzygnięcia dokonanego w decyzji w sprawie warunków zabudowy dla działki objętej wnioskiem. Wobec czego muszą one w tym zakresie uwzględniać oraz wskazywać konkretny rodzaj zabudowy poszczególnych (wszystkich) działek w obszarze analizowanym, powierzchnię zabudowy wszystkich działek w obszarze analizowanym wraz ze średnim wskaźnikiem tej wielkości dla obszaru analizowanego, oznaczenie linii zabudowy i szerokości elewacji frontowych na poszczególnych działkach w obszarze analizowanym i średniej szerokości tych elewacji frontowych, wysokości górnych krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki na działkach sąsiednich, opisywać geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) występujących na obszarze analizowanym (§ 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1-3 przywoływanego rozporządzenia). Analiza ma wskazywać wyżej wymienione parametry, a ich określenie ma wynikać z opisanego w części tekstowej analizy rozumowania, opartego na wyliczeniach matematycznych. Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organ I instancji przeprowadzi analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczonego obszaru analizowanego zgodnie z ww. wytycznymi. Brak analizy terenu pod tym kątem przez organ I instancji narusza zasadę prawdy obiektywnej - art. 7 i art. 77 kpa.

W konsekwencji uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wymogów art. 107 § 3 kpa. W myśl przywołanego art. 107 § 3 kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie jest integralną częścią decyzji i jego celem jest wyczerpujące wyjaśnienie rozstrzygnięcia w niej zawartego. Musi ono wskazywać nie tylko fakty oraz dowody, które stanowiły podstawę stanowiska organu administracji publicznej i je uzasadniły lecz także te, którym odmówił mocy dowodowej wraz z wyjaśnieniem podstaw tej odmowy. Przy czym muszą być to dowody znajdujące się w materiale sprawy. Uzasadnienie prawne zaś powinno zawierać umotywowaną ocenę stanu faktycznego w

świetle obowiązującego prawa oraz wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż obowiązkiem organu jest podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, a także wyczerpującego zebrania, rozpatrzenia i oceny materiału dowodowego. Podkreślić także należy, że niewystarczające jest samo zebranie materiału dowodowego w aktach sprawy, konieczne jest bowiem jego rozpatrzenie, tj. ustosunkowanie się do niego w treści decyzji.

Konieczne jest podniesienie, iż w niniejszej sprawie organ I instancji rażąco naruszył normę art. 60 ust. 4 PZP, poprzez brak sporządzenia projektu zaskarżonej decyzji z dnia 9 maja 2011 roku. Podnieść też należy, iż w aktach sprawy znajduje się projekt decyzji ustalającej warunki zabudowy dla terenu inwestycji, co czyni niniejsze postępowanie wzajemnie sprzecznym.

Zgodnie z art. 60 ust. 4 PZP sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Zdaniem organu odwoławczego z powyższej normy prawnej wynika, że analizę funkcji oraz zagospodarowania terenu planowanej inwestycji również sporządza osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Za takim poglądem przemawia również treść § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wyniki analizy sporządzonej na podstawie tego rozporządzenia, zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli więc wyniki ww. analizy stanowią załącznik do decyzji, a sam projekt decyzji sporządza osoba wpisana na właściwą listę samorządu urbanistów lub architektów, to tym samym analizę sporządza również taka osoba. Z akt sprawy nie wynika aby sporządzona w niniejszym postępowaniu analiza została opracowana przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia (brak dowodu sporządzenia analizy w toku postępowania – analiza stanowi jedynie załącznik do zaskarżonej decyzji i nie jest opatrzona żadną datą).

Jednocześnie wskazać należy, iż zdaniem organu odwoławczego stronami postępowania o ustalenie warunków zabudowy jest nie tylko wnioskodawca, właściciel czy użytkownik wieczysty nieruchomości objętej wnioskiem ale także co najmniej właściciel lub użytkownik wieczysty działki sąsiadującej, przy czym sąsiedztwo niekoniecznie rozumieć należy jako bezpośrednie graniczenie działek, lecz jako obszar objęty wpływem planowanej inwestycji (por. np. uchwałę składu 5 sędziów NSA z dnia 25 września 1995 roku, VI SA 13/95, ONSA z 1995 r., nr 4, poz. 154; wyrok z dnia 6 lipca 2007 roku NSA w Warszawie, sygn. akt II OSK 1016/06, LEX 355287; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2009 roku, II SA/Rz 255/08, LEX 519837, uchwała siedmiu sędziów NSA z 28 maja 2001 roku, OSP 1/01, publ. ONSA z 2001. Nr 4; wyrok NSA z 28 września 2006 roku, sygn. akt II OSK 726/06, publ. Lex 203457). Z materiału dowodowego sprawy wynika, iż organ I instancji nie ustalił prawidłowo stron niniejszego postępowania, uznając za stronę jedynie współwłaścicieli działki nr 38/2, czym naruszył rażąco normę art. 10 kpa. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji prawidłowo ustali i dołączy do akt sprawy dokumenty, poświadczające status stron niniejszego postępowania.

Podniesiona w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przez organ I instancji okoliczność dotycząca możliwości zalewania terenu inwestycji nie została udowodniona. Ze znajdującego się w aktach sprawy pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 15 lutego 2010 roku (OKI-522/II/42/2010) wynika, iż teren inwestycji nie jest położony na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią. Z dokumentów dołączonych do akt administracyjnych I instancji nie wynika także aby teren inwestycji był zalany czy sukcesywnie zalewany. Z załączonych zdjęć jak i twierdzeń organu I instancji wynika natomiast, iż zalaniu uległa część ul. Promowej nie zaś teren działki nr 37/1. Tym samym uznanie przez organ I instancji, iż będące skutkiem zalania części ul. Promowej „odcięcie komunikacyjne” terenu inwestycji stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, w sytuacji gdy dalej istniała możliwość obsługi komunikacyjnej terenu inwestycji (bezpośrednio z ul. Poznańskiej czy też pośrednio przez ul. Promową w stronę południową) w ocenie organu odwoławczego stanowi naruszenie art. 7, 77 § 1, 80 i art. 107 § 3. Znamienne, że organ I instancji nie wskazał jakie przepisy

szczególne – związane z zagrożeniem powodziowym czy zdrowiem i życiem ludzi - naruszałoby ustalenie warunków inwestycji na terenie działki nr 37/1 w miejscowości Czapury. Ponadto z mapy zasadniczej wynika, iż powyższa okoliczność zalewania części ul. Promowej nie stanowiła przeszkody do powstania innych obiektów budowlanych na terenach działek bezpośrednio sąsiadujących z działką nr 37/1.

Wzajemnie sprzeczne są także twierdzenia organu I instancji iż „nie może zgodzić się na obsługę komunikacyjną z drogi gminnej tj. działki o nr ewid. 31/2, gdyż dodatkowy ruch samochodowy z terenu inwestycji może spowodować dodatkowe obciążenie skarpy i obsuwanie się całej ww. drogi tj. działki o nr ewid. 31/2, co może spowodować sytuację w której obsługa komunikacyjna działek zlokalizowanych wzdłuż tej drogi (*m.in. i terenu inwestycji*) będzie niemożliwa”.

Już tylko ubocznie można podnieść, iż do sprawy wszczętych po dniu 18 marca 2011 roku zastosowanie będą miały normy art. 60 ust. 1 i 1a w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 11 PZP w myśl których decyzję o warunkach zabudowy terenu organ właściwy wydaje bowiem po uzgodnieniu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej - w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym jest marszałek województwa lub dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, lub obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.), w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W oparciu o akta sprawy (brak stosowych wypisów z ewidencji gruntów) nie sposób odnieść się do zasadności podnoszonego w odwołaniu zarzutu dotyczącego własności i klasyfikacji działki o nr ewid. 29. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji uzasadni dokonane rozstrzygnięcie stosownymi dowodami z właściwych rejestrów.

Podnieść również trzeba, iż w myśl przepisu art. 37 kpa na nie załatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Organ ten uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych nie załatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Tym samym przewlekłość prowadzenia postępowania przez organ I instancji można było skutecznie podnosić w trybie ww. przepisu a trakcie prowadzonego postępowania w I instancji.

Podsumowując przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 PZP uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego (tzw. zasada dobrego sąsiedztwa). Regulacja taka ma na celu zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 tejszej ustawy, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zasada dobrego sąsiedztwa określa konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym i architektonicznym. W doktrynie i orzecznictwie zwraca się uwagę - uwzględniając ratio legis art. 61 PZP, że przepis ten ma na celu powstrzymanie zabudowy niedającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego, co jednak nie może prowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa własności, inicjatywy obywateli w zakresie podejmowania inwestycji budowlanych, czy uniformizacji zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto spójność systemu oraz wywodzona z art. 32 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa wymaga takiej interpretacji przepisów dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy, by obywatele zamieszkujący tereny, dla których nie skorzystano z możliwości uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie znajdowali się w sytuacji gorszej, niż mieszkańcy obszarów, dla których takie plany uchwalono, jak również by sytuacja prawna obywateli

