

z dnia 27 lipca 2012 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, 2012 r. poz. 567), art. 229 pkt 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, 2001 r. Nr 49, poz. 509, 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387, 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660, 2004 r. Nr 162, poz. 1692, 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, 2008 r. Nr 229, poz. 1539, 2009 r. Nr 195, poz. 1501, Nr 216, poz. 1676, 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 167, poz. 1131, Nr 182, poz. 1228, Nr 254, poz. 1700, 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173, Nr 106, poz. 622, Nr 186, poz. 1100) uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznaje się skargę na działalność Wójta Gminy Gródek w zakresie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Upoważnia się Przewodniczącego Rady Gminy Gródek do zawiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi oraz pouczeniu o treści art. 239 kodeksu postępowania administracyjnego.

**§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.**

Przewodniczący Rady  
Gminy

**Wieczysław Gościński**

## UZASADNIENIE

W dniu 1 czerwca 2012 r. do kancelarii Urzędu Gminy Gródek wpłynęło pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku z dnia 30 maja 2012 r., znak: 409.74/B-6/XIII/2012, przekazujące Radzie Gminy Gródek skargę

z dnia 30 kwietnia 2012 r. na działalność Wójta Gminy Gródek w zakresie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zwaną dalej „skargą”.

Stosownie do postanowień art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwanej dalej „KPA”, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) - jest rada gminy.

Zgodnie z § 126 ust. 2 Statutu Gminy Gródek, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IV/28/03 Rady Gminy Gródek z dnia 11 lutego 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 18, poz. 496, Nr 63, poz. 1315, 2005 r. Nr 190, poz. 2171, Nr 270, poz. 3171, 2006 r. Nr 291, poz. 2883) zarzuty podnoszone w skargach wstępnie bada odpowiednia merytorycznie Komisja Rady. Uchwałą Nr XXI/162/12 z dnia 27 czerwca 2012 r. Rada Gminy Gródek zleciła zbadanie zarzutów podniesionych w skardze Komisji Rewizyjnej i jednocześnie wyznaczyła termin rozpatrzenia skargi do dnia 31 lipca 2012 r., o czym Przewodniczący Rady Gminy powiadomił Skarżącego pismem z dnia 29 czerwca 2012 r., znak: S.1510.2.2012.

Rada Gminy Gródek, po przeanalizowaniu zarzutów podniesionych w skardze w świetle obowiązującego stanu prawnego, w oparciu o przedłożoną przez Komisję Rewizyjną dokumentację z badania skargi, ustaliła co następuje:

- I. W przedmiotowej skardze zarzuca Wójtowi Gminy Gródek ignorowanie i niezrozumienie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 52 ust. 2) oraz rozporządzenia wykonawczego Ministra Infrastruktury, a w następstwie pozostawienie wniosku Skarżącego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy bez rozpatrzenia.

## II. STAN FAKTYCZNY

W dniu 27 marca 2012 r. do Urzędu Gminy Gródek wpłynął wniosek

### DORADZTWO I USŁUGI INWESTYCYJNE

o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działki Nr ewidencyjny 88/5, obręb Grzyb owce.

Po przeanalizowaniu wniosku, stwierdzono, iż:

- 1) dołączona do wniosku mapa nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zwanej dalej „ustawą”, gdyż nie określa w całości granic terenu objętego wnioskiem (zgodnie z wnioskiem granice

terenu oznaczono na kopii mapy zasadniczej linią koloru niebieskiego i literami ABCDEFGHI, podczas gdy granica oznaczona jako „I” jest niewidoczna na mapie, gdyż mapa nie obejmuje całości działki Nr ewidencyjny 88/5), co uniemożliwia ustalenie wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588);

- 2) jak wskazał Wnioskodawca w formie opisowej, przedmiotem wniosku jest wydanie warunków zabudowy dla budowy obiektów kubaturowych: 12 budynków mieszkalnych-jednorodzinnych, wolnostojących z garażami oraz budowy inwestycji liniowych: sieć i przyłącza elektroenergetyczne, dojazdy wewnętrzne, natomiast załącznik graficzny do wniosku nie posiada legendy wskazującej na sposób zagospodarowania działki.

Z uwagi na powyższe, pismem z dnia 4 kwietnia 2012 r. na podstawie art. 64 § 2 KPA (w piśmie art. 64 ust. 2 - błąd pisarski) wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania wskazując wymagania ustawowe jakie powinien spełnić przedmiotowy wniosek i zakres w jakim należy go uzupełnić, z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W odpowiedzi na wezwanie nie uzupełnił wniosku  
i pismem z dnia 11 kwietnia 2012 r. (wpłynęło do Urzędu Gminy Gródek w dniu 13 kwietnia 2012 r.) wskazał, iż przedmiotowe wezwanie jest nieuprawnione i jako takie nie podlega wykonaniu, ponieważ:

- 1) dołączona do wniosku mapa spełnia wymagania ustawowe i zaznaczył, iż obszar oddziaływania inwestycji zamykać się będzie w granicach wskazanej działki Nr ewid. 88/5, powołując się przy tym na definicję obszaru oddziaływania podaną w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane;
- 2) planowany sposób zagospodarowania został określony w załączniku Nr 2 do wniosku oraz we wniosku, gdzie zostały podane gabaryty i przeznaczenie projektowanych obiektów budowlanych, a ponadto zarzucił, iż w wezwaniu nie wskazano jakie elementy i na jakiej podstawie należy doprecyzować;
- 3) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skierowane jest nie do wnioskodawców, lecz do organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy, w związku z tym mapę do wykonania analizy pozyskuje organ ją sporządzający.

Z uwagi na nieusunięcie braków we wniosku, stosownie do art. 64 § 2 KPA wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy pozostawiono bez rozpatrzenia, o czym pismem z dnia 24 kwietnia 2012 r., znak: B. 6730.19.2012, Wójt Gminy Gródek zawiadomił

### III. USTALENIA W ŚWIEŹLE OBOWIĄZUJĄCEGO STANU PRAWNEGO

Ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek. Na podstawie art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy powinien zawierać:

- 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujący teren którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000;
- 2) charakterystykę inwestycji, obejmującą:
  - a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
  - b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
  - c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Mając powyższe na względzie, analiza złożonego w dniu 27 marca 2012 r. wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wraz załącznikami, pozwala stwierdzić, iż:

- 1) dołączona do wniosku kopia mapy zasadniczej opatrzona pieczęcią Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Białymstoku z dnia 18 października 2011 r. (oraz jej kserokopia) nie spełnia wymagań ustawowych, gdyż:
  - nie zawiera w pełni określenia granic terenu którego wniosek dotyczy - zgodnie z formą opisową wniosku granice terenu oznaczono na kopii mapy zasadniczej linią koloru niebieskiego i literami ABCDEFGHI, podczas gdy na mapie brak jest granicy oznaczonej literą „I” gdyż mapa nie obejmuje całości działki Nr ewidencyjny 88/5,
  - nie zawiera określenia granic terenu, obejmującego obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać.

W piśmie z dnia 11 kwietnia 2012 r. Skarżący nie odniósł się do kwestii braku na niej części działki, stanowiącej granicę terenu którego wniosek dotyczy, oznaczoną literą „I”. Zaznaczył również, że obszar oddziaływania inwestycji zamykać się będzie w granicach wskazanej działki Nr ewid. 88/5, powołując się przy tym na definicję obszaru oddziaływania podaną w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane, która w istocie dotyczy obszaru oddziaływania obiektu.

Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego określa, zgodnie z dyspozycją

zawartą w art. 61 ust. 6 ustawy, w drodze rozporządzenia Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), zwanego dalej „rozporządzeniem”, 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 warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy. Przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia określa sposób wyznaczenia granic obszaru analizowanego. Mają one być wyznaczone „w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów”. Obszar analizowany wyznacza się nie tylko w linii frontu działki, lecz „wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy”. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., II OSK 496/10 „...w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia sąsiedztwa zastosowanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1520/07, wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 860/09 i inne)”.

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia granice obszaru analizowanego, niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie warunków zabudowy, wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, a więc tej samej która winna być dołączona przez wnioskodawcę do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. A zatem błędne jest stanowisko Skarżącego wyrażone w piśmie z dnia 11 kwietnia 2012 r., iż mapę do celów analizy pozyskuje organ ją sporządzający.

Powyższe potwierdza również dyspozycja art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którą wnioskodawca powinien we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy określić granice terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujący teren którego wnioski dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. II OSK 31/07 stwierdził: „art. 52 ust.1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozostawia wątpliwości, że na załączonej do wniosku kopii

mapy powinien zostać zaznaczony cały obszar oddziaływania inwestycji, a nie jedynie miejsce lokalizacji. „Obszar oddziaływania” należy rozumieć szeroko, zarówno jako wpływ na środowisko przyrodnicze, jak i na nieruchomości sąsiednie w znaczeniu szerokim sąsiedztwa”.

- 2) Załącznik graficzny określający planowany sposób zagospodarowania terenu oraz projektowane obiekty budowlane nie spełnia wymogów art. 52 ust. 2 pkt 2b ustawy, zgodnie z którym wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać charakterystykę inwestycji, obejmującą określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej.

Dołączony do wniosku załącznik graficzny nie posiada stosownej legendy, pozwalającej na określenie poszczególnych elementów będących przedmiotem wniosku, jak również gabarytów projektowanych obiektów budowlanych.

Biorąc powyższe pod uwagę zasadnym było w niniejszej sprawie żądanie uzupełnienia wniosku przez określenie granic terenu objętego wnioskiem i jego zagospodarowania, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku - kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficznego, ***obejmującej teren, którego wniosek dotyczy i obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać***, w skali 1:500 lub 1:1000. Wymóg ten wynika wprost z treści przepisu art. 52 ust. 2 ustawy. Kwestionowanie przez wnioskodawcę wymogu określenia granic terenu objętego wnioskiem, obejmującego teren, którego wniosek dotyczy i obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać, nie było więc zasadne, a niespełnienie w terminie żądania organu o uzupełnienie wniosku w tym zakresie, daje podstawę do pozostawienia wniosku bez rozpoznania (por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r. II SAB/Sz 14/07).

Również żądanie doprecyzowania załącznika graficznego, w sytuacji gdy przedłożony załącznik nie zawiera odpowiedniej legendy, w kontekście określenia planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, wynika wprost z przepisu art. 52 ust. 2 pkt 2b ustawy.

Wniosek o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy jest podaniem w rozumieniu art. 63 KPA. Brak któregośkolwiek z merytorycznych elementów wniosku skutkuje zgodnie z art. 64 § 2 KPA wezwaniem wnioskodawcy przez organ właściwy w sprawie do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Skarżący, w odpowiedzi na wezwanie z dnia 4 kwietnia 2012 r. nie uzupełnił wskazanych w wezwaniu braków merytorycznych, pomimo iż szczegółowe warunki, którym musi odpowiadać wniosek, zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy, zostały wskazane

zarówno w formularzu wniosku, jak i w wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 KPA podania o wszczęcie postępowania nie wymaga decyzji administracyjnej. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wskazał „w wypadku, gdy podanie (żądanie) określa wprawdzie osobę, od której pochodzi i jej adres oraz żądanie, ale nie czyni zadość „innym wymogom ustalonym w przepisach prawa”, a wnosząca je osoba, pomimo prawidłowego wezwania i pouczenia przez organ o konieczności usunięcia stwierdzonych braków, nie usunęła ich w terminie siedmiu dni - wówczas organ administracji publicznej również „pozostawia bez rozpoznania” takie podanie (art. 64 § 2 KPA). Ponieważ jednak w tym wypadku organowi znany jest adres osoby wnoszącej podanie (żądanie), należy stanąć na stanowisku, że organ jest obowiązany zawiadomić osobę, która wniosła podanie, także o tym, że zostało ono „pozostawione bez rozpoznania” (art. 237 § 3 w związku z art. 238 KPA)”.

Z uwagi na powyższe ustalenia, Rada Gminy Gródek uznała skargę za bezzasadną.