

Olsztyn, dnia 21 stycznia 2026 r.

SKO.73.567.2025

D E C Y Z J A

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025.1691) – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie na posiedzeniu w składzie:

Przewodnicząca: - Maciej Stasiewicz
Członkowie: - Alicja Lupa-Szeliga
- Bogdan Muzyczuk

po rozpatrzeniu odwołania xxxxxxxxxxxxxx, reprezentowanego przez radcę prawnego xxxxxxxxxxxxxx od decyzji nr 111/25, znak: ZPN.6730.111.2025.AK z dnia 5 sierpnia 2025 r. wydanej z upoważnienia Burmistrza Pisz przez Zastępcę Burmistrza w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie d budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach o nr 3/45 i 3/46, położonych w obrębie Rostki, gmina Pisz

r o z s t r z y g n ę ł o:

utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy w całości.

U Z A S A D N I E N I E

Z akt sprawy przekazanych wraz z odwołaniem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie wynika, że w dniu 14 lutego 2025 r. do organu I instancji wpłynął wniosek xxxxxxxxxxxxxx o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach nr 3/45 i 3/46 w obrębie Rostki, gm. Pisz.

Po przeprowadzeniu postępowania, decyzją Nr 111/25, znak: ZPN.6730.111.2025.AK z dnia 5 sierpnia 2025 r. działający z upoważnienia Burmistrza Pisz Zastępca Burmistrza orzekł o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie d budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach o nr 3/45 i 3/46, położonych w obrębie Rostki, gmina Pisz. W uzasadnieniu decyzji opisano przebieg postępowania i przedstawiono stan sprawy. Jako przyczynę odmowy wskazano niespełnienie przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p.

Od decyzji powyższej pełnomocnik xxxxxxxxxxxxxx wniosła w terminie odwołanie, zarzucając jej naruszenie przepisów postępowania, w tym:

1. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. poprzez dokonanie przez organ dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego, które polegało na:

a) błędnym ustaleniu, że działki nr 452/4 i 452/3 znajdują się w odległości ok. 240 m tj. odległości dwukrotnie wyższej niż obszar analizowany wyznaczony na podstawie trzykrotnej szerokości frontu inwestycji, podczas gdy z wydruków z portalu geoportal.gov.pl jednoznacznie wynika, że odległość granicy działek nr 3/45 i 3/46 do granicy działki 452/4 wynosi ok 200 m a do granicy działki 452/3 wynosi ok. 217 m, co doprowadziło do braku rozszerzenia obszaru analizowanego o działki 452/3 i 452/4 i błędnego uznania, że inwestycja Odwołującego jest innego rodzaju i funkcji niż funkcja otoczenia, a w konsekwencji nie spełnia wymogu kontynuacji funkcji i cech zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

b) nieuwzględnieniu okoliczności faktycznej podczas analizy obszaru, że zabudowa na sąsiednim terenie jest znacznie rozproszona, pomimo wskazania przez sam organ, że teren inwestycji położony jest poza skupioną zabudową wsi Rostki i w konsekwencji brak rozszerzenia obszaru analizowanego o działki nr 452/3 i 452/4 i błędne uznanie, że inwestycja Odwołującego jest innego rodzaju i funkcji niż funkcja otoczenia, a w konsekwencji nie spełnia wymogu kontynuacji funkcji i cech zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

Ponadto zarzucono zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego tj.

1.art. 61 ust. 5a w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 3 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie, przejawiające się wadliwym wyznaczeniem granic obszaru analizowanego i partykularne ograniczenie analizy do zbyt małego terenu, a w konsekwencji całkowity brak przeprowadzenia rzetelnej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenów w zakresie warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

2.art. 9 ust. 4 oraz ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i uwzględnienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pisz jako podstawy prawnej do wydania decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy, podczas gdy studium nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym przepisy studium nie są przepisami o charakterze powszechnie obowiązującym, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego uznania, że inwestycja Odwołującego jest innego rodzaju i funkcji niż funkcja otoczenia, a w konsekwencji nie spełnia wymogu kontynuacji funkcji i cech zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

3.art. 21 ust. 1, art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 Prawa budowlanego poprzez naruszenie prawa własności Odwołującego, uniemożliwienie zabudowy w sposób określony w treści wniosku o ustalenie warunków zabudowy, naruszenie równej dla wszystkich ochrony prawa własności, jak również naruszenie prawa Odwołującego do zabudowy nieruchomości gruntowej.

W oparciu o przedstawione zarzuty pełnomocnik odwołującego zwróciła się o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, jak też o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z wydruków z portalu geoportal.gov.pl oraz dokumentacji zdjęciowej działek nr 452/3 i 452/4. W uzasadnieniu odwołania skarżąca przedstawiła stan sprawy i odniosła się do wymienionych zarzutów.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, po rozpatrzeniu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zważyło co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2024.1130 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023 r. zwanej dalej u.p.z.p. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1688), do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie:

1) stosuje się przepisy art. 54 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 i 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym;

2) nie stosuje się przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1a i ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. w przypadku braku planu miejscowego zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami prawa (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków (określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.):

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;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

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, o której mowa w art. 88 ust. 1;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;

6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:

a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,

b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,

c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę (art. 61 ust. 5a u.p.z.p.).

Szczegółowy sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w powiązaniu z analizą stanu istniejącego określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2024 r. poz.1116).

W niniejszej sprawie odmowa ustalenia warunków zabudowy nastąpiła w szczególności z uwagi na brak spełnienia przewidzianego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. warunku istnienia w obszarze analizowanym zabudowy o charakterze planowanym przez inwestora.

W ocenie Kolegium, podjęte przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcie jest prawidłowe.

Warunek przewidziany w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza wymóg zachowania zasady dobrego sąsiedztwa, której celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 ustawy jako ukształtowanie przestrzeni w sposób tworzący

harmonijną całość, uwzględniający w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zasada dobrego sąsiedztwa uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Przedmiotowa regulacja ma na celu powstrzymywanie zabudowy nie dającej się pogodzić z zabudową już istniejącą oraz nałożenie na inwestora warunku w postaci konieczności dostosowania planowanej zabudowy do cech urbanistycznych zabudowy zastanej.

W zakresie kontynuacji funkcji, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. mieści się taka zabudowa, której funkcja, wynikająca z powszechnie przyjętego przeznaczenia, nie godzi w istniejący na obszarze poddany analizie stan rzeczy. Wskazany przepis ma na celu zapobieganie rozproszaniu zabudowy jak i powstrzymanie zabudowy, której funkcji nie da się pogodzić z już istniejącą na terenach, gdzie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że na danym terenie mogą występować różne funkcje. Warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 września 2024 r., sygn. akt: II SA/Ol 404/24).

W tym miejscu wypada wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, który skład orzekający Kolegium w niniejszej sprawie w pełni podziela, że gdy planowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, warunek kontynuacji funkcji jest spełniony. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w niniejszej sprawie. Z ustaleń analizy wynika bowiem, że planowana na działkach o nr 3/45 i 3/46 obręb Rostki inwestycja jest innego rodzaju i funkcji niż funkcji otoczenia, albowiem zamierza ona zrealizować budynek mieszkalny jednorodzinny wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie gdzie nie ma żadnej zabudowy. Oczywiście zatem jest, że planowana przez inwestora zabudowa mieszkaniowa nie wpisuje się w funkcję zastaną na analizowanym terenie. Niewątpliwie funkcja mieszkalna nie ma swojego utrwalonego wzorca na analizowanym terenie.

Podkreślić należy, że sporządzona przez organ pierwszej analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu jest poprawna.

Ze sporządzonej w niniejszej sprawie analizy wynika, że szerokość frontu działki stanowiącej teren inwestycji wynosi ok. 41 m, w związku z czym obszar analizowany wyznaczono w odległości 123 m, z uwzględnieniem granic działek skrajnych. Jak wynika ze sporządzonej analizy, teren inwestycji na działkach nr 4/45 i 3/46 o powierzchni 0,1989 ha położony jest poza skupioną zabudową wsi Rostki, na otwartej przestrzeni rolnej i leśnej, stanowi teren zabudowany wiatą, pokryty niską roślinnością trawiastą i nielicznymi zadrzewieniami. Zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, w skład omawianego terenu inwestycji wchodzi użytki rolne sklasyfikowane jako grunty orne (RV), łąki trwałe (ŁV i ŁVI). Bezpośrednim otoczeniem są działki, które mają charakter rolny i leśny. Obszar analizowany tworzy jednolitą całość urbanistyczną i brak jest podstaw do jego poszerzenia. Ponadto z analizy wynika, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zabudowa zagrodowa występują na działkach nr 452/4 i 452/3 obręb Rostki, które znajdują się w odległości ok 240 m od terenu inwestycji i jest to dwukrotnie więcej niż wyznaczony obszar analizowany. Poza obszarem analizowanym występują grunty rolne i leśne, które również nie są zabudowane, więc brak jest podstaw do poszerzenia obszaru analizowanego, by objąć nim w/w zabudowę. Dlatego też twierdzenia odwołującego, iż błędnie ustalono, że działki nr 452/4 i 452/3 znajdują się w odległości ok. 240 m tj. odległości dwukrotnie wyższej niż obszar analizowany wyznaczony na podstawie trzykrotnej szerokości frontu inwestycji, nie zasługują na uwzględnienie. Wyjaśnić przy tym należy, że nawet w sytuacji, gdyby działki te znajdowały się w odległości wskazanej przez odwołującą tj. od 200 do 217 m to i tak znacznie przekraczałoby to wielkość obszaru analizowanego w niniejszej sprawie.

Wskazać w tym miejscu należy, iż w orzecznictwie podkreśla się także, że zasadą jest wyznaczanie obszaru analizowanego w podstawowych jego wymiarach. Obszar ten może być poszerzony dopiero wówczas, gdy pojawią się okoliczności uzasadniające taką zmianę. Powiększenie obszaru analizowanego zawsze musi jednak służyć zachowaniu ładu przestrzennego. Celem samym w sobie takiego powiększenia nie może być jedynie umożliwienie realizacji przedsięwzięcia objętego wnioskiem inwestora (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II OSK 2146/20, LEX nr 3575495). Brak jest zatem podstaw do poszerzenia obszaru analizowanego w niniejszej sprawie.

Reasumując należy stwierdzić, że z uwagi na to, że planowana inwestycja nie spełnia przesłanki określonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zaskarżona decyzja jako prawidłowa podlega utrzymaniu w mocy w całości.

Mając powyższe na uwadze, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie orzekło, jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna. Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej p.p.s.a., skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,*
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy,*
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego,*

Wpis stały od skargi wynosi 500 zł.

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 p.p.s.a.).

Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.).

W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§2).

podpisano podpisami elektronicznymi:

Przewodnicząca: Maciej Stasiewicz

Członkowie: Alicja Lupa-Szeliga

Bogdan Muzyczuk

Otrzymują:

1. strony postępowania według wykazu;
2. Wójt Gminy Purda.

Klauzula informacyjna dla petenta/klienta/strony/pełnomocnika

Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie informuje, iż:

- 1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie reprezentowane przez Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z siedzibą ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn.
- 2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: iod@sko.cso.pl w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.
- 3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:
 - Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (w związku z realizacją obowiązku prawnego ciążącego na administratorze)
 - Art. 9 ust. 2 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa)
 - art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.
- 4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy pocztowi, usługi IT).
- 5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.
- 6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.
- 7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych.
- 8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obligatoryjne.
- 9) Pani/Pana dane nie będą przekazywane poza teren Unii Europejskiej.
- 10) Pani/Pana dane nie będą podlegały zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji oraz profilowaniu.