

UCHWAŁA NR XXIV/222/08
RADY MIEJSKIEJ W SUWAŁKACH

z dnia 27 maja 2008 r.

w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218) **Rada Miejska w Suwałkach uchwala, co następuje:**

§1. Rada Miejska w Suwałkach postanawia wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30 kwietnia 2008 r. znak: NK.II.DJ.0911-100/08 stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/190/08 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej i Przemysłowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy Sejneńskiej w Suwałkach.

§2. Uzasadnienie stanowiska Rady Miejskiej w Suwałkach zawiera załącznik nr 1.

§3. Do wniesienia skargi, o której mowa w §1 upoważnia się Prezydenta Miasta Suwałk.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Suwałkach

Włodzimierz Marczewski

Załącznik

**do Uchwały Nr XXIV/222/08
Rady Miejskiej w Suwałkach
z dnia 27 maja 2008 r.**

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2008 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XXII/190/08 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy Sejneńskiej w Suwałkach.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami) pismem z dnia 27 marca 2008 r. uchwała, wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną, została przedstawiona Wojewodzie Podlaskiemu w celu oceny jej zgodności z prawem.

Po przeprowadzeniu analizy ww. uchwały, Wojewoda Podlaski pismem NK.II.DJ.0910/4-32/08 z dnia 21 kwietnia 2008 r. poinformował Radę Miejską w Suwałkach o wszczęciu, na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami), postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/190/08 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy Sejneńskiej w Suwałkach.

Przekazane przez Prezydenta Miasta wyjaśnienia nie wpłynęły na zmianę stanowiska organu nadzorczego.

Rozstrzygnięciem nadzorczym NK.II.DJ.0911-100/08 wydanym dnia 30 kwietnia 2008 r. doręczonym Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Suwałkach w dniu 02 maja 2008 r. Wojewoda Podlaski stwierdził nieważność uchwały Nr XXII/190/08 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy Sejneńskiej w Suwałkach uznając, że uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzorczy w uzasadnieniu rozstrzygnięcia stanął na stanowisku, iż ustalenia zawarte w § 2 uchwały Nr XLVI/503/06 z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy

Sejneńskiej, określające przedmiot ustaleń planu miejscowego są wiążące dla organu sporządzającego plan miejscowy.

W konsekwencji uznał, że ustalenia planistyczne dla terenów przyległych do projektowanej drogi zawarte w tekście planu miejscowego uchwalonego zaskarżoną uchwałą stanowią **poszerzenie rozstrzygnięć planu zawartych** w uchwale intencyjnej, co oznacza nieważność tej uchwały, jako niezgodnej z uchwałą Nr XLVI/503/06 z dnia 29 marca 2006 r. o przystąpieniu do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do ulicy Sejneńskiej.

Uchwała intencyjna nr XLVI/503/06 Rady Miejskiej w Suwałkach z 29 marca 2006 r. poprzedzająca sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 2 określa bowiem, iż przedmiotem planu będzie zagospodarowanie terenu pod budowę nowego odcinka drogi łączącej ulicę Północną z Sejneńską, zaś jej załącznik graficzny określa granice przyszłego planu jako obejmujące teren projektowanej drogi wraz z terenami bezpośrednio do niej przyległymi.

Część tekstowa uchwalonego planu jest zatem, zdaniem organu nadzorczego poszerzona o ustalenia planistyczne dla terenów przyległych projektowanej drogi, dotyczące zabudowy usługowej, mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, mieszkaniowej wielorodzinnej, o tereny produkcyjne i tereny zieleni.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu (...) oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z przepisu tego wynika, że zarówno ustalenia rysunkowe jak też tekstowe ustalenia planistyczne dla danego terenu są integralnie ze sobą związane i powinny w całości zawierać się w granicach planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzorczego opisana rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i rysunkową planu narusza także zasady sporządzania planu miejscowego, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Zgodnie bowiem z przepisami § 2 pkt 2-4 cytowanego rozporządzenia, projektem planu jest projekt tekstu i rysunku planu miejscowego, przez co rysunek powinien obowiązywać w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.

Z takim stanowiskiem organu nadzorczego nie można się zgodzić.

Przesłanką podjęcia uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonej w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego jest bowiem **wyłącznie zamiar** „ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania”.

Nie może zatem budzić wątpliwości pogląd, że co do zasady, uchwała Nr XLVI/503/06 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 29 marca 2006 o przystąpieniu do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ciągu ulicy Armii Krajowej na odcinku od ulicy Północnej do Sejneńskiej, ma charakter wyłącznie intencyjny.

Zwrócić także należy uwagę, że **wbrew argumentacji Wojewody Podlaskiego, art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w uchwale o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego, nie nakazuje określenia przedmiotu planu a jedynie granice terenu objętego planem.** Art. 14 ust. 1 stanowi bowiem: „W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej planem miejscowym, z zastrzeżeniem ust. 6” Art. 14 ust.2 ustawy stanowi zaś, iż: „Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu”.

Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika zatem bezspornie, że uchwała o przystąpieniu do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **podejmowana jest wyłącznie w celu** ustalenia przeznaczenia terenów i określenia sposobów ich zagospodarowania **a nie, jak to uznał organ nadzorczy, że o przeznaczeniu tych terenów uchwała o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego wiążąco rozstrzyga.**

Podnieść także należy, że przed podjęciem uchwały intencyjnej wykonano wymaganą art. 14 ust. 5 ustawy analizę dotyczącą zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowano materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustalono niezbędny zakres prac planistycznych.

W podjętej uchwale intencyjnej nr XLVI/503/06 z dnia 29 marca 2006 r. spełnione zatem zostały wymagania art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w § 1 tej uchwały oraz załączniku graficznym do tej uchwały ustalone zostały **granice planu i zakres prac planistycznych.**

Zwrócić także należy uwagę, że już na etapie prac przygotowawczych przed przystąpieniem do sporządzenia planu Miasto miało orientację, co do przewidywanych rozwiązań przyszłego planu, a zatem, wstępnie określono przedmiot tego planu.

W § 2 uchwały intencyjnej wskazano bowiem, że przedmiotem planu będzie zagospodarowanie terenu pod budowę nowego odcinka drogi głównej łączącej ulicę Północną położoną w ciągu drogi powiatowej nr 1153 B i Sejneńską położoną w ciągu drogi wojewódzkiej nr 653.

Zapis w uchwale intencyjnej o przeznaczeniu terenu ma zatem charakter wyłącznie informacyjny i określa wiodącą funkcję oraz cel przystąpienia do sporządzania planu.

Skoro, uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego nie może przejmować treści projektu planu, to uznać należy, że wywodzenie przez organ nadzorczy z zapisu § 2 uchwały intencyjnej, nieważności opracowanego na jej podstawie planu miejscowego nie ma podstaw prawnych.

Jest to uzasadnione tym bardziej, że wskazany w § 1 tej uchwały oraz w załączniku graficzny obszar planu jest tożsamy z obszarem objętym zaskarżoną uchwałą

Należy także zwrócić uwagę, że ustalenia planu, co do terenów nim objętych, powstają w wyniku analiz wszystkich wymaganych prawem i praktyką planistyczną dokumentów i informacji.

Granice terenu objętego planem wynikają z rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i analiz przedprojektowych. Rzeczą oczywistą jest, przy tym, że projektowana droga główna ma istotny wpływ na zagospodarowanie terenów przyległych. Ustalenie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów wymaga objęcia granicą opracowania odpowiednio większego areału.

Przebieg zaprojektowanych linii rozgraniczających terenów o różnym sposobie zagospodarowania, w szczególności wyznaczających pas drogowy, ustalony został w trakcie sporządzania planu po wykonaniu analiz, z uwzględnieniem zgłaszanych uwag i równolegle

do sporządzanego projektu budowlanego. Wyznaczony rysunkiem planu pas drogowy jest spójny z opracowaną dokumentacją na jej budowę.

Pozostałe tereny w granicach planu mają określoną funkcję i sposób zagospodarowania, wynikający z obecnego ich użytkowania. Fakt ten został uwzględniony w planie miejscowym i zgodnie z obecną funkcją terenów oraz zgodnie z dyspozycją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu ustalono przeznaczenie terenów przyległych do projektowanej drogi. Ingerencja planu w stosunku do tych terenów dotyczy wprowadzenia ograniczeń w ich użytkowaniu i powiązań z układem komunikacyjnym. Jest zatem integralnie związana z projektowaną drogą.

Stawianie zarzutów, o niezgodności ustaleń uchwały intencyjnej i ustaleń planu miejscowego, który ustala oprócz drogi, przeznaczenie dla terenów przyległych, wobec tak oczywistej metody projektowania i sposobu zapisów ustaleń planu należy zatem uznać za nieuzasadnione.

Zakładając nawet, że błędem było wpisanie w § 2 uchwały intencyjnej przedmiotu planu jako budowa drogi z pominięciem, iż dotyczy też zagospodarowania terenów przyległych, to błąd ten należy oceniać jako nie istotny, z uwagi na normatywną treść art. 14 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W sytuacji zaś, gdy uchwała intencyjna nie została przez organ nadzorczy zakwestionowana, organ nadzorczy nie powinien traktować tekstu planu miejscowego jako rażące naruszenie prawa prowadzące do stwierdzenia nieważności uchwały.

Nie jest także uzasadnione ponowienie całej procedury planistycznej, której efektem będzie ponowne uchwalenie planu o takich samych ustaleniach planistycznych jak i w obecnym planie.

Zwrócić także należy uwagę, że w granicach opracowania planu poza liniami rozgraniczającymi tereny drogi wprowadzono zasady zabudowy i zagospodarowania terenów przyległych, które powodują ograniczenia w zabudowie tych terenów. Ograniczenia te wynikają zaś z reguł i zasad projektowania dotyczących bezpieczeństwa komunikacyjnego i zachowania ładu przestrzennego.

Zagospodarowanie terenów przyległych do projektowanej drogi wymaga, w związku z inwestycją drogową, ustanowienia precyzyjnych ograniczeń w ich użytkowaniu. Ustalone w planie miejscowym zasady zabudowy, w tym w szczególności ustalone linie zabudowy wynikają z analizy stanu faktycznego i są dostosowane do funkcji i rodzaju istniejącej na tych terenach zabudowy.

Plan nie rozstrzyga o kompleksowych warunkach zagospodarowania poszczególnych działek sąsiadujących z drogą, tylko o ich częściach położonych w granicach planu zgodnie z zakresem określonym uchwałą intencyjną. Jest to zgodne z zasadami sporządzania planu miejscowego ponieważ tereny przeznaczone pod zabudowę (mieszkaniową, przemysłową, usługową) zazwyczaj nie składają się w 100% z terenów przeznaczonych bezpośrednio do zabudowy. Obejmują też tereny dróg, parkingów, placów manewrowych, składowisk, ciągów pieszych zieleni i innego zagospodarowania nie zawsze wymagającego lokalizacji budynków

Należy w szczególności zauważyć, iż ustalenia planu miejscowego odnoszące się do terenów poza pasem drogowym w granicach objętych planem uwzględniają przede wszystkim istniejące zagospodarowanie tych terenów i obejmują części działek, również i o takich parametrach, które umożliwiają na tym terenie realizację nowych obiektów czy też rozbudowę istniejących. Natomiast tam gdzie zabudowa nie występuje, generalnie możliwość zabudowy terenów przyległych do pasa drogowego jest ograniczona, tj. poza wyznaczonymi liniami zabudowy. Nie oznacza to jednak niemożliwości zagospodarowania tych terenów w ogóle, bowiem zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w stosunku do terenów nie objętych planem ustalenie warunków zabudowy i zasad zagospodarowania terenu może nastąpić w drodze decyzji o warunkach zabudowy lub celu publicznego, po spełnieniu wymagań określonych ustawą.

Plan miejscowy zarówno w części tekstowej jak i graficznej jest spójny w swych rozwiązaniach i pozwala na zagospodarowanie terenów nim objętych zgodnie z jego ustaleniami.

Wskazując na powyższe uznać należy, że wbrew argumentacji Wojewody Podlaskiego nie ma rozbieżności między częścią tekstową a graficzną planu, która naruszałaby zasady określone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Również organ nadzorczy nie wskazuje szczegółowo na czym te rozbieżności polegają. Samo sformułowanie zarzutu nie poparte dowodami należy zaś uznać za nieuzasadnione.

Zwrócić przy tym należy, że ewentualne uwzględnienie zarzutów organu nadzorczego zakwestionuje de facto obszar planu wyznaczony w § 1 uchwały intencyjnej.

Nie ma najmniejszego powodu ponawiania całej procedury sporządzania planu po jego wykonaniu, aby dostosować granice opracowania planu miejscowego do wypracowanych w

jego projekcie linii rozgraniczających drogi lub też rozszerzenia przedmiotu planu miejscowego określonego w uchwale intencyjnej o tereny przyległe o ustalonym istniejącym przeznaczeniu.

W ten sposób można kwestionować każdą granicę wynikającą z uchwały intencyjnej po wykonaniu planu.

W planie miejscowym uzyskuje się z reguły ustalenia o znacznie większej dokładności niż w dokumencie inicjującym prace planistyczne.

Treścią uchwały intencyjnej podejmowanej zgodnie z art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zainicjowanie sporządzania planu i określenie jego granic. Na tym etapie nie przewiduje się szczegółowych ustaleń i jest to oczywiste.

Ponadto organ nadzorczy zarzuca, iż w uchwalonym planie miejscowym, wbrew uregulowaniom art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu przestrzennym, tereny kolejowe zamknięte (oznaczone na rysunku symbolem 7 KK) w § 26 uchwały zostały włączone do ustaleń planu, zgodnie bowiem ww. regulacją dla terenów zamkniętych nie sporządza się planów miejscowych - w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych.

Odnosząc się do tego zarzutu stwierdzić należy, iż zaskarżona uchwała nie zawiera merytorycznych ustaleń dotyczących terenów zamkniętych. Jedyne je ewidencjonuje, określając ich obecną funkcję, granice oraz powierzchnię.

Świadczy o tym zapis w uchwale dotyczący terenów kolejowych zawarty w § 26, który brzmi, cyt.:

„ ust. 1. Ustala się linie rozgraniczające terenów kolejowych (tor szlakowy Suwałki – Trakiszki – Szestokaj i tory bocznicowe) o szerokości w liniach rozgraniczających w obrębie granic opracowania 40,00÷75,00 m, o powierzchni ok. 0,60 ha, oznaczonych na rysunku planu symbolem 7 KK.

ust.2. Skrzyżowanie terenów kolejowych 7 KK (tor szlakowy Suwałki – Trakiszki – Szestokaj i tory bocznicowe) projektuje się jako dwupoziomowe w postaci wiaduktu nad torami.”

Ustalenia planu dotyczące terenów kolejowych zawarte w cytowanym wyżej ust. 2 wskazują jedynie sposób powiązania projektowanego układu drogowego z istniejącymi

terenami kolejowymi. Wskazują na konieczność projektowania tego skrzyżowania jako bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo kolejowego nad lub pod istniejącą linią kolejową.

Takie rozwiązanie projektowe nie ingeruje w tereny kolejowe i nie powoduje ograniczeń w ich funkcjonowaniu.

Kwestia ta była konsultowana z Zakładem Linii Kolejowych w Białymstoku. Do przedłożonego projektu planu w procedurze jego uzgodnienia nie wniesiono uwag.

Bezspornym jest fakt istnienia, w granicach opracowania planu miejscowego, terenów kolejowych oraz fakt, że linie rozgraniczające dotyczące terenów sąsiednich wyznaczają teren kolejowy w identycznym przebiegu. Z tekstu planu nie wynikają jakiegokolwiek zasady zagospodarowania wewnątrz terenów kolejowych. Granice terenu kolejowego wyznaczone planem pokrywają się z granicami będącymi w dyspozycji PKP.

Uchwała w sprawie planu miejscowego uwzględnia zatem ograniczenie ustawowe dotyczące terenów zamkniętych.

Skoro zatem, przedmiotowa uchwała podjęta została zgodnie z obowiązującym prawem, tj. z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasadne jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podlaskiego w drodze skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.