

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.160.2019.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/188/2019 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Gen. W. Sikorskiego i Grunwaldzkiej w Suwałkach.

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

W dniu 30 października 2019 r. Rady Miejskiej w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XIII/188/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Gen. W. Sikorskiego i Grunwaldzkiej w Suwałkach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści niniejszego aktu prawnego, wykazała istotne naruszenie prawa, tj. art. 28 ust. 1, art. 17 pkt 13 oraz art. 15 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), dalej „u.p.z.p.”.

Początkowo, podnieść należy, iż podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pozwala stwierdzić, iż Rada Miejska w Suwałkach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta Suwałk o udzielenie wyjaśnień do wskazanych wad prawnych aktu prawa miejscowego. Otrzymane wyjaśnienia organu gminy, pismem z dnia 19 listopada 2019 r. znak: AGP – RU.6721.96.18.2019, nie mogą być jednak zaakceptowane z uwagi na niżej przedstawioną argumentację.

Przechodząc kolejno do analizy prawnej zakwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy na naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak ponownego uzgodnienia projektu planu miejscowego.

Zgodnie z ww. przepisem, po wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia wniesionych uwag, organ planistyczny w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Z przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, iż Prezydent Miasta Suwałk pomimo wprowadzenia istotnych zmian do projektu po uwzględnieniu uwag pominął etap ponownego uzgadniania, ograniczając się jedynie do ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu. W ocenie Wojewody Podlaskiego jest to niedopuszczalne biorąc pod uwagę szeroki zakres wprowadzonych zmian takich jak zmiana szerokości drogi dojazdowej, skorygowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy czy dopuszczenie wykonania wyjazdu z terenu 1MW na ulicę Gen. W. Sikorskiego (drogę wojewódzką), podczas gdy w pierwotnym planie obowiązywał bezwzględny zakaz obsługi komunikacyjnej z tej drogi. W przypadku dokonania tak istotnych zmian jak dopuszczenie obsługi komunikacyjnej z drogi publicznej o kategorii wojewódzkiej nie ulega wątpliwości, iż konieczne jest ponowne uzgodnienie projektu uchwały co najmniej z zarządcą drogi wojewódzkiej – pozytywne uzgodnienie zarządcy drogi wojewódzkiej znajdujące się w dokumentacji planistycznej odnosi się do projektu planu zawierającego inne rozwiązania komunikacyjne, niż organ planistyczny przedstawił organowi nadzoru.

Podkreślić należy, iż jedynie indywidualne, nieistotne uwagi mogą być uwzględniane przez organ planistyczny bez ponawiania całości procedury planistycznej, co nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie. W przedłożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta stwierdza, że odstąpiono od ponowienia uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi, jak również z pozostałymi organami, z uwagi na fakt, iż ustalenia planu nie naruszają interesów osób trzecich oraz teren należy do jednego inwestora, który dodatkowo podpisał z miastem odrębne porozumienie regulujące kwestie komunikacji. Ponadto, w nadesłanym piśmie podniesiono argument, że Prezydent Miasta Suwałk jest równocześnie zarządcą wszystkich

dróg w granicach administracyjnych miasta. Zadania i obowiązki Prezydenta Miasta Suwałk, związane z zarządzaniem drogami, wykonuje Zarząd Dróg i Zieleni w Suwałkach.

Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska co do braku konieczności ponownego uzgodnienia projektu planu miejscowego. Zmiany dotyczące dopuszczenia obsługi komunikacyjnej z drogi publicznej o kategorii wojewódzkiej (ul. Gen. W. Sikorskiego klasy G – głównej) nie sposób uznać za mało istotną, w szczególności biorąc pod uwagę bliskość skrzyżowania z ul. Grunwaldzką oraz już istniejące zjazdy po przeciwległej stronie ul. Gen. W. Sikorskiego prowadzące do budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie z dnia 2 marca 1999 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), w celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego „(...) na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę”.

Powyższe uwarunkowania determinują konieczność ponownego przeanalizowania przez właściwy organ zasadności skomunikowania działek objętych planem bezpośrednio z drogą wojewódzką, skoro istnieje możliwość wykorzystania innego dojazdu z dróg publicznych, tak jak było w pierwotnym projekcie planu, uzgodnionym pozytywnie przez zarządcę drogi. Bez znaczenia w sprawie jest fakt, że Prezydent Miasta Suwałk jest równocześnie zarządcą drogi wojewódzkiej – w dokumentacji planistycznej przekazanej Wojewodzie znajduje się pismo Prezydenta Miasta Suwałk z dnia 7 listopada 2018 r., znak: AGP-RU.6721.96.7.2018, w sprawie uzgodnienia projektu planu, skierowane m.in. do Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach, co świadczy o tym, że stanowi on samodzielny organ właściwy do zajmowania stanowiska w sprawie.

Szczegółowa kontrola legalności przedmiotowej uchwały, wykazała naruszenie art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez rozbieżność pomiędzy załącznikiem graficznym a częścią tekstową uchwały w zakresie linii zabudowy.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Rysunek planu miejscowego stanowi uszczegółowienie zapisów części tekstowej, dlatego nie może być między nimi rozbieżności. W badanej uchwale na załączniku graficznym w obrębie terenu zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej 1MW wyznaczono podwójną nieprzekraczalną linię zabudowy o odrębnym przebiegu – jedna dla zabudowy mieszkaniowej, druga dla zabudowy usługowej. Tymczasem w tekście planu w ustaleniach szczegółowych dla terenu 1MW jako przeznaczenie podstawowe ustalono funkcję mieszkalną

wielorodzinna, a w § 27 ust. 5 pkt 2 uchwały dopuszczono realizację „lokalu użytkowego, w tym handlowych o łącznej powierzchni sprzedażowej, lub użytkowej do 400,0 m² wbudowanych w partery budynków mieszkalnych, zlokalizowanych wzdłuż ulicy Grunwaldzkiej”. Powyższy zapis w sposób jednoznaczny precyzuje, że lokale użytkowe dopuszczone są w parterach budynków mieszkalnych zlokalizowanych w konkretnym miejscu – wzdłuż ulicy Grunwaldzkiej, znajdującej się po zachodniej stronie planu, natomiast na załączniku graficznym linia zabudowy usługowej została wyznaczona od strony południowej. Ponadto w tekście opiniowanej uchwały nie zdefiniowano pojęć „nieprzekraczalne linie zabudowy mieszkaniowej” ani „nieprzekraczalne linie zabudowy usługowej”, użytych w rysunku planu, w związku z czym nie wiadomo, do czego się odnoszą. Wskazać jednocześnie należy, że wyżej przytoczony zapis w planie w sposób jednoznaczny wyklucza możliwość realizacji zabudowy usługowej w formie wolnostojących budynków, dlatego też nie ma podstaw do wyznaczenia na rysunku planu odrębnej nieprzekraczalnej linii zabudowy dla zabudowy usługowej.

Organ gminy, przedkładając stosowne wyjaśnienia stwierdza, że nieprzekraczalne linie zabudowy dotyczą bryły projektowanego budynku, w którym dopuszcza się realizację usług, a w celu umożliwienia inwestorowi i autorowi projektu budowlanego kształtowania bryły budynku, na rysunku planu wprowadzono uszczegółowienie linii zabudowy dla części usługowej i części mieszkalnej od strony południowej granicy planu. Według Prezydenta z planu miejscowego wynika, iż „o ile inwestor chce zlokalizować usługi w pierzei ulicy Grunwaldzkiej, lico budynku części usługowej i części mieszkalnej musi pokrywać się z wyznaczoną linią zabudowy”.

W opinii Wojewody powyższe w żaden sposób nie prowadzi do zajęcia stanowiska o zgodności z prawem uchwalonej przez Radę Miejską regulacji. Wyjaśnienia Prezydenta Miasta o uwzględnieniu linii zabudowy oddzielnie dla części usługowej i części mieszkalnej w tej samej bryle budynku nie są wystarczające, ponieważ w przepisach prawa budowlanego nie istnieją takie pojęcia jak „część”, w związku z tym w dalszym ciągu nie wiadomo, jak w praktyce organy nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz przyszli użytkownicy terenu objętego planem mieliby stosować się do ustaleń planistycznych zawartych w przedmiotowym planie. Zgodnie z orzecnictwem sądowym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być ukształtowany przy uwzględnieniu zasad techniki prawodawczej, zawierając postanowienia o charakterze jednoznacznym, pozwalające zminimalizować ewentualne problemy interpretacyjne. Z oczywistych względów należy

uniknąć w nim określeń, które mogą budzić wątpliwości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2085/11).

Zgodnie z powyższym należy podkreślić, że tak istotne ustalenia planistyczne jak zasady stosowania linii zabudowy powinny być jasno sprecyzowane w tekście, spójnym z rysunkiem, ponieważ bez tego niemożliwa jest jednoznaczna interpretacja zapisów planu.

Kolejno, organ nadzoru stwierdził w stosunku do badanego aktu prawnego naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieprecyzyjne określenie liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji.

Zgodnie z ww. przepisem prawa, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. W kwestionowanej uchwale Rady Miejskiej powyższy wymóg zrealizowano poprzez ustalenie w § 17 pkt 8 lit. g wskaźnika ilości miejsc postojowych o następującej treści: „1 miejsce postojowe na 25 miejsc parkingowych zaopatrzonych w kartę parkingową”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest całkowicie niezrozumiały (nieostry znaczeniowo). Odczytując go literalnie należy stwierdzić, że w przypadku realizacji 25 miejsc parkingowych zaopatrzonych w kartę parkingową, należy przewidzieć 1 miejsce postojowe, co nie ma logicznego zastosowania. Poza tym jest to odwrócenie treści przepisu zawartego w art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.), regulującego ilość stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w zależności od ogólnej ilości stanowisk, a nie odwrotnie – zgodnie z ww. przepisem „Stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100”. Podkreślić przy tym należy, że obowiązku uwzględnienia miejsc parkingowych zaopatrzonych w kartę parkingową nie można rozszerzać na nieruchomości prywatne, takie jak tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkalną jednorodzinną (2MN).

Przytoczyć tutaj należy, iż Prezydent Miasta wyjaśnił, iż sporny zapis stanowi „oczywistą omyłkę pisarską” i intencją tego zapisu było ustalenie, że „przy realizacji miejsc postojowych należy 1 miejsce postojowe na 25 realizowanych miejsc parkingowych przeznaczyć jako miejsce parkingowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż obowiązek ustalania miejsc parkingowych dla pojazdów

zaopatrzonych w kartę parkingową nie ma zastosowania do terenów prywatnych, zdaniem Prezydenta przywołane ustalenie planistyczne nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania projektu planu.

W ocenie Wojewody treść poprawionego w powyższym piśmie zapisu jest poprawna, co nie zmienia jednak faktu, że musi się on znaleźć w tekście planu miejscowego. Pozostawienie zapisu w obecnej formie, z której niemożliwe jest odtworzenie normy prawnej, spowoduje brak możliwości jego zastosowania. Poza tym fakt, że obowiązek ustalania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie ma zastosowania do terenów prywatnych, nie ma wpływu na konieczność formułowania w tekście planu prawidłowych zapisów. Poza tym wyznaczanie terenów, do których ma zastosowanie ustawowy obowiązek określenia miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, zależy nie tylko od kategorii własności, ale też od przeznaczenia terenów. Ze względu na miejsce w systemie prawnym instytucji kart parkingowych – jako przywileju w sferze publicznej udzielanego przez organy władzy publicznej – nie można rozszerzać tego przywileju na nieruchomości prywatne, czyli w tym przypadku na teren 2MN przeznaczony pod zabudowę mieszkalną jednorodziną. Obowiązek taki dotyczy natomiast terenu 1MW o przeznaczeniu na funkcję mieszkalną wielorodziną z dopuszczeniem realizacji usług, posiadającego cechy terenów ogólnodostępnych i wymagających większej ilości miejsc parkingowych, do której możliwe będzie zastosowanie wskaźnika miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Postępowanie nadzorcze wykazało również naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. poprzez rozbieżność pomiędzy załącznikiem graficznym a częścią tekstową uchwały w zakresie obowiązujących ustaleń planu. Niezrozumiałym dla organu nadzoru jest treść § 5 ust. 1 pkt 5 opiniowanej uchwały, zgodnie z którym jedno z oznaczeń graficznych na rysunku planu, będących jego obowiązującymi ustaleniami, stanowi „klasyfikacja techniczno-funkcjonalna ulic”. Wojewoda Podlaski analizując przedmiotowy akt prawny stwierdza, że zarówno na załączniku graficznym, jak i w jego legendzie nie określono żadnych oznaczeń klasyfikacji techniczno-funkcjonalnych ulic.

Z nadesłanych wyjaśnień wynika, iż Prezydent Miasta zgadza się ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii braku podstaw do określania klasyfikacji techniczno-funkcjonalnej ulic jako obowiązujące ustalenie planu, ponieważ plan nie wyznacza terenów dróg publicznych i ulic, do których można by taką klasyfikację odnieść. Prezydent Miasta uznał

to jednocześnie za oczywistą omyłkę w tekście, która nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania projektu planu.

Organ nadzoru zgadza się iż doszło do omyłki i zapis ten nie powinien się znaleźć w tekście planu, co nie zmienia faktu, że musi on zostać wykreślony. Pozostawienie zapisu w obecnej formie, z której niemożliwe jest odtworzenie normy prawnej, spowoduje brak możliwości jego zastosowania.

Powyższe uchybienia należy uznać za istotne naruszenie procedury planistycznej, powodujące nieważność uchwały Nr XIII/188/2019 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Gen. W. Sikorskiego i Grunwaldzkiej w Suwałkach w całości w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu Radców Prawnych