



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 6 marca 2020 r.

Poz. 1347

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.35.2020.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 marca 2020 r.

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 XVII/225/2020 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Bakalarzewskiej i Grunwaldzkiej w Suwałkach.

UZASADNIENIE

W dniu 29 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XVII/225/2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Bakalarzewskiej i Grunwaldzkiej w Suwałkach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lutego 2020 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści niniejszego aktu prawnego, wykazała istotne naruszenie prawa, tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), 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 18 lutego 2020 r. znak: AGP – RU.6721.106.15.2019.2020 nie mogą być jednak zaakceptowane z uwagi na niżej przedstawioną argumentację.

Przechodząc kolejno do analizy prawnej zakwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskutek braku ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla zabudowy produkcyjnej i sposobu ich realizacji.

Zgodnie z ww. przepisem prawa, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania. W kwestionowanej uchwale (§ 9 pkt 1) określono wskaźniki minimalnej ilości miejsc postojowych dla samochodów osobowych dla terenów 2U i 3U/P w następujący sposób: „1 miejsce

postojowe na 45 m² powierzchni użytkowej podstawowej obiektu usługowego, przy rozbudowie istniejących budynków lub budowie nowych obiektów” oraz „1 miejsce postojowe na 30 m² powierzchni sprzedażowej obiektu handlowego”, nie ustalono natomiast wymaganej liczby miejsc postojowych w przypadku zabudowy produkcyjnej, która również jest przewidziana w planie – zgodnie z § 25 ust. 1 uchwały, teren 3U/P to teren zabudowy usługowo-produkcyjnej. Należy podkreślić, iż istnieje obowiązek określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc postojowych w stosunku do każdej z przewidzianych funkcji, przy czym nie ma znaczenia, czy przeznaczenie terenu jest przeznaczeniem podstawowym, czy uzupełniającym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19). Sposób, w jaki sformułowano treść § 9 pkt 1 opiniowanej uchwały powoduje, że w przypadku realizacji na terenie objętym planem funkcji produkcyjnej brak jest ustaleń planistycznych w zakresie wymaganej dla tej funkcji liczby miejsc do parkowania. Wskazać należy również, iż zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), jednym z wymogów dotyczących standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego jest określenie ilości miejsc parkingowych „w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych”.

Organ gminy, przedkładając stosowne wyjaśnienia stwierdza, że ustalenia planu dla terenu oznaczonego symbolem 3U/P ze względu na faktyczne zainwestowanie nie wskazują żadnej z funkcji jako podstawowej, w związku z czym wskaźnik dla obu funkcji – zarówno usługowej, jak i produkcyjnej – należy przyjmować tak, jak wskazano w § 9 pkt 1 uchwały, tj. „1 miejsce postojowe na 45 m² powierzchni użytkowej podstawowej obiektu usługowego, przy rozbudowie istniejących budynków lub budowie nowych obiektów”.

W opinii Wojewody powyższe w żaden sposób nie prowadzi do zajęcia stanowiska o zgodności z prawem uchwalonej przez Radę Miejską regulacji. Wyjaśnienia Prezydenta Miasta w żaden sposób nie stanowią wyjaśnienia na stawiany zarzut naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 9 pkt 1 niniejszej uchwały wskazano wprost, że wskaźnik w nim zawarty dotyczy obiektu usługowego, zatem nie ma żadnych podstaw do rozszerzenia jego stosowania na funkcję produkcyjną – pojęcie usług nie jest tożsame z pojęciem produkcji, ponieważ obiekty usługowe pełnią odrębną funkcję od obiektów produkcyjnych. Ponadto, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych powiązanie ilości miejsc parkingowych z funkcją terenu jest konieczne w stosunku do każdej z przewidzianych planem funkcji. Nieokreślenie w uchwale minimalnej ilości miejsc postojowych dla zabudowy produkcyjnej stanowi zatem istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19).

Podkreślić przy tym należy, że sformułowania zawarte w planie miejscowym powinny być jednoznaczne i niepozostawiające pola do wątpliwości interpretacyjnych. Nieprecyzyjne przepisy planu miejscowego mogą stanowić naruszenie zasad sporządzania planu, jako niezgodne ze standardami dokumentacji planistycznej określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kontrola legalności przedłożonego planu miejscowego wykazała brak uwzględnienia w tekście planu miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji, do czego obliuguje art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodnie z ww. przepisem, 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 badanej uchwale nie spełniono powyższego wymogu. W § 9 pkt 1 lit. c uchwały wskazano jedynie, iż „na 25 miejsc postojowych należy zapewnić 1 miejsce przeznaczone dla osób niepełnosprawnych”. Należy jednak zaznaczyć, że w świetle przepisów pojęcie „miejsce przeznaczone dla osób niepełnosprawnych”, użyte w powyższym zapisie, nie jest tożsame z pojęciem „miejsce przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. Ponadto, w art. 8 ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110) wyraźnie sprecyzowano osoby i podmioty, którym przysługuje prawo wydania karty parkingowej – może to być osoba niepełnosprawna zaliczona do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mająca znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się; osoba niepełnosprawna, która nie ukończyła 16 roku życia mająca znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;

placówka zajmująca się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się. Z zestawienia powyższych przepisów jasno wynika, że kartę parkingową może posiadać nie tylko osoba niepełnosprawna, ale również placówka zajmująca się osobami niepełnosprawnymi. Co więcej, sam fakt orzeczenia o niepełnosprawności nie uprawnia do korzystania z miejsca parkingowego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ponieważ konieczne jest do tego posiadanie karty parkingowej, której procedura wydawania jest szczegółowo unormowana w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Organ nadzoru, zwraca również uwagę, iż niedopowiedzeniem ze strony Prezydenta Miasta jest również twierdzenie, że z uwagi na brak definicji ustawowej karty parkingowej należy przyjąć definicję słownikową jako „dokument pozwalający niepełnosprawnemu (...)”. Pełna definicja, której początek przytoczono powyżej, brzmi „dokument pozwalający niepełnosprawnemu kierującemu pojazdem samochodowym oznaczonym nim lub kierowcy przewożącemu osoby o obniżonej sprawności ruchowej (...)”, co również wskazuje na szersze grono osób uprawnionych do korzystania z karty parkingowej, niż tylko osoby niepełnosprawne.

Tym samym, skrót myślowy zastosowany w § 9 pkt 1 lit. c przedmiotowej uchwały jest zatem niedopuszczalny i niezgodny z przepisami prawa.

Dodatkowo Wojewoda zwraca uwagę, że dla terenu oznaczonego symbolem 1U w § 9 pkt 2 kwestionowanej uchwały w kwestii miejsc postojowych wskazano jedynie następujące ustalenia: „miejsca postojowe do obsługi terenu 1U w oparciu o parkingi zewnętrzne zlokalizowane w pasach drogowych ulic oznaczonych na rysunku planu symbolami: 4KD i 5KD, istniejące parkingi w pasie drogowym ulicy Grunwaldzkiej oraz miejsca postojowe projektowane w granicach terenu 1U”, nie określono natomiast minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz wskaźników do ich wyliczenia, tak jak w przypadku terenu 2U oraz 3U/P.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych w tym przedmiocie, brak określenia w szczegółowych uwarunkowaniach zagospodarowania poszczególnych jednostek elementarnych wskazań co do minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., co narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/OI 321/18).

Postępowanie nadzorcze wykazało również naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. poprzez brak uwzględnienia w części tekstowej oraz graficznej uchwały strefy sanitarnej od istniejącego cmentarza.

Zgodnie z ww. przepisem, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W bliskim sąsiedztwie terenu objętego planem (ok. 30 m od jego wschodniej granicy) znajduje się cmentarz. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. Nr 52 poz. 315) „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Powyższe ograniczenie niewątpliwie stanowi szczególny warunek zagospodarowania terenów oraz ograniczenie w ich użytkowaniu w rozumieniu ww. art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który powinien zostać uwzględniony w projekcie planu miejscowego zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, co nie zostało spełnione w przedmiotowej uchwale.

W opinii Prezydenta Miasta § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu odnosi się wyłącznie do lokalizacji nowych cmentarzy, natomiast wyznaczenie strefy sanitarnej od cmentarza nie jest konieczne, ponieważ nie wpływa na sposób zagospodarowania terenów objętych planem.

Wojewoda nie podziela powyższego stanowiska. W ocenie organu nadzoru przywołany przepis ma zastosowanie nie tylko do lokalizacji nowych cmentarzy, ale również do lokalizacji i uwarunkowań nowej zabudowy z uwagi na oddziaływanie już istniejących cmentarzy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2452/15, zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego, czy chodzi

o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Intencją przepisu zawartego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu jest wykluczenie szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie. Szkodliwe oddziaływanie działa natomiast w dwóch kierunkach: zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza – na zabudowę zastaną, jak i w sytuacji lokalizacji nowej zabudowy – w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1473), która wprost nakazuje określenie w przywołanym wyżej rozporządzeniu szerokości pasów izolujących teren cmentarza od innych terenów. Powyższe stanowisko potwierdzają również inne wyroki – m.in. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2014 r., sygn. akt OSK 823/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 445/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 876/10.

Nie sposób zgodzić się również z argumentacją organu gminy co do niewyznaczenia strefy sanitarnej od cmentarza z powodu braku jej wpływu na sposób zagospodarowania terenów objętych planem. Prezydent ponownie dokonał niepełnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa. W swoich wyjaśnieniach odniósł się jedynie do zabudowy mieszkaniowej, natomiast w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano wyraźnie, że ograniczenie zabudowy od cmentarza odnosi się nie tylko do zabudowań mieszkalnych, ale również „zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych”. W badanym planie miejscowym przewiduje się m.in. funkcje usługowe oraz produkcyjne terenów, do których można zaliczyć ww. obiekty takie jak zakłady produkujące artykuły żywności czy zakłady żywienia zbiorowego. Tymczasem w tekście kwestionowanej uchwały nie ma żadnej regulacji dotyczącej wykluczenia tego typu obiektów na terenach objętych planem. Bez znaczenia pozostaje podnoszony przez Prezydenta fakt, iż teren objęty planem oraz tereny w jego sąsiedztwie są uzbrojone i występuje na nich zarówno sieć wodociągowa, jak i sieć kanalizacji sanitarnej, a wszystkie budynki w granicach planu podłączone są do sieci wodociągowej. Powyższe istotnie może być przesłanką do zmniejszenia odległości od cmentarza ze 150 m do 50 m, jednak jak stwierdził sam Prezydent – odległość 50 m od granicy cmentarza prawie w całości jest położona na terenie pasa drogowego i poza wyznaczoną na rysunku planu linią zabudowy. Z powyższego wynika zatem, że część strefy sanitarnej wchodzi na tereny przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę. Implikuje to zatem konieczność uwzględnienia w planie ograniczeń wynikających z położenia w granicach strefy sanitarnej od istniejącego cmentarza zarówno w części tekstowej, jak i graficznej niniejszego aktu prawa miejscowego.

Powyższe uchybienia należy uznać za istotne naruszenie procedury planistycznej, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVII/225/2020 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego u zbiegu ulic Bakalarzewskiej 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.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik