

Zastępca Prezydenta
Miasta Poznania

Znak sprawy: Or-II.0003.2.137.2016
Lotus: 210716-2179

Pan
Michał Boruczkowski
Radny Miasta Poznania

Poznań, 21.07. 2016 r.

Szanowny Panie Radny,

odpowiadając na zapytanie Pana Radnego zadane na XXXIII sesji Rady Miasta Poznania w dniu 12 lipca br. w sprawie prawnej możliwości uchYLENIA planu, które Prezydent Miasta przekazał mi celem udzielenia odpowiedzi, przekazuję opinię prawną przygotowaną przez pana Marcina Kasprzaka radcę prawnego z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA PREZYDENTA
MIASTA POZNAŃ

Maciej Wudarski

Poznań, dnia 19 lipca 2016 r.

MPU-RP/0301-3/16

3874/16

Opinia prawna

w przedmiocie możliwości uchylecia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
bez sporządzenia jego zmiany albo sporządzenia nowego miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

1. Przedmiot opinii.

Podczas sesji Rady Miasta Poznania w dniu 12 lipca 2016 r. Pan Radny Michał Boruczkowski zgłosił zapytanie: "Na jednym z posiedzeń Komisji Polityki Przestrzennej rozważaliśmy jako radni sprawę zmiany przeznaczenia działek położonych przy ul. Piołunowej, na której mieszkańcy chcieliby móc postawić stałe budynki. Na tym terenie istnieje plan zagospodarowania przestrzennego, który takie roboty budowlane uniemożliwia. Urzędnicy mieli sprawdzić czy istnieje prawna możliwość uchylecia planu zarazem bez jego zmiany, czy uchwalania nowego. Czy urzędnicy dokonali tej analizy? Jaki jest wynik tej analizy, tzn. Czy można wyłącznie uchylć plan zagospodarowania przestrzennego?"

Wobec powyższego Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta Poznania zwrócił się do Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Dla udzielenia odpowiedzi na powyższe zapytanie konieczne było sporządzenie niniejszej opinii prawnej, której przedmiotem jest wyjaśnienie, czy w kontekście przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istnieje możliwość uchylecia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez sporządzenia jego zmiany albo sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także omówienie wpływu na zagospodarowanie terenu przy ul. Piołunowej w przypadku ewentualnego uchylecia planu miejscowego.

2. Dokumenty będące podstawą ustalenia stanu faktycznego.

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, przyjęte uchwałą Rady Miasta Poznania Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Morasko – Radojewo – Umultowo”, część Dolina Warty – A w Poznaniu, przyjęty uchwałą Rady Miasta Poznania Nr CV/1204/IV/2006 z dnia 10 października 2006 r.
- „Analiza zasadności przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania dla działki nr 5/12, arkusz 06, obręb Radojewo, położonej przy ul. Piołunowej w Poznaniu”, sporządzona w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w dniu 6 maja 2015 r.
- „Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ulicy Piołunowej w Poznaniu, i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”, sporządzona w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w dniu 6 lipca 2015 r.

3. Stan faktyczny.

Wspomniany w zapytaniu teren stanowi działka nr 5/12 ark. 06 obręb Radojewo położona przy ulicy Piołunowej w Poznaniu.

Obecnie na przedmiotowym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Morasko – Radojewo – Umultowo”, część Dolina Warty – A w Poznaniu, zgodnie z którym działki w ww. planie znajdują się na terenie oznaczonym symbolem 1R – oznaczającym tereny rolnicze.

Dla terenu 1R ustalono m. in. zakaz zabudowy kubaturowej oraz obsługę komunikacyjną terenu z drogi publicznej – ulicy Piołunowej o symbolu KD-L, z dróg wewnętrznych o symbolach 1KDW i 2KDW.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż uchylenie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umożliwiło by powstanie zabudowy wzmiankowanej działki przy ul. Piołunowej w oparciu o wynikającą z art. 61 ust. 1 Upzp tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu parametry, czy sposób zagospodarowania mogą zostać zakwestionowane przez właścicieli nieruchomości, a organy gminy, ze względu na ewentualne postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym oraz sądami administracyjnymi, mogą utracić kontrolę nad zagospodarowaniem tego terenu. Taka sytuacja może wynikać ze stosowania przez SKO i

sądy szerokiej interpretacji zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 1 pojęć: działki sąsiedniej i kontynuacji funkcji. Parametry zabudowy, takie jak powierzchnia czy wysokość zabudowy, powinny być ustalane na podstawie sąsiedniej zabudowy, jednak zależy to od tego jaki zostanie zastosowany obszar analizy dla znalezienia odpowiedniego sąsiedztwa – wówczas mogłaby tam pojawić się zabudowa różniąca się od zabudowy sąsiedniej. Podobnie gdy chodzi o kwestię sposobu zagospodarowania terenu – w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy powinna tam powstać zabudowa o funkcji stanowiącej kontynuację dominującej na tym obszarze funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej. Jednakże przy daleko idącej interpretacji pojęcia kontynuacji funkcji może to być zagospodarowanie odmienne od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Wskazać także należy, iż umożliwienie zabudowy działki przy ul. Piołunowej, poprzez uchylene planu i dopuszczenie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, będzie sprzeczne z polityką przestrzenną, wyrażoną w zapisach uchwalonego przez Radę Miasta w 2014 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania.

W obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania analizowana działka znajduje się w kategorii terenów wyłączonych z zabudowy i jest oznaczona symbolem ZO – tereny zieleni nieurządzonej, tereny leśne i do zalesień, użytki rolne (grunty rolne, sady, użytki zielone: łąki i pastwiska, nieużytki, tereny odłogowane) tereny zadrzewione, dna dolin rzek, strumieni, jezior, stawów, wody powierzchniowe w granicach klinowo pierścieniowego systemu zieleni i położone poza tym systemem. Zgodnie ze Studium celem wskazania terenów wyłączonych z zabudowy jest ochrona przed zabudową istniejącego potencjału przyrodniczego, powstrzymania ekspansji procesów urbanizacji na tereny zieleni, a także zapobieganie traktowaniu tych terenów jako rezerwy pod zabudowę. Ponadto przedmiotowa działka znajduje się w obszarze Natura 2000 Biedrusko. Studium na terenach oznaczonych symbolem ZO ustala m.in. zakaz lokalizacji budynków.

4. Akty prawne będące podstawą ustalenia stanu prawnego.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późniejszymi zmianami) – dalej: Upzp;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) – dalej: Usg.

5. Stan prawny.

Na terenie, na którym znajduje się działka 5/12 ark. 06 obręb Radojewo obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, przyjęte uchwałą Rady Miasta Poznania Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r. oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Morasko – Radojewo – Umultowo”, część Dolina Warty – A w Poznaniu, przyjęty uchwałą Rady Miasta Poznania Nr CV/1204/IV/2006 z dnia 10 października 2006 r.

W świetle obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwa zabudowa tej działki. Na lokalizację zabudowy nie daje też szansy zmiana planu albo sporządzenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na brzmienie zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania. Zmiana planu, czy też nowy miejscowy plan, dopuszczające zabudowę na działce przy ul. Piotunowej byłby sprzeczne z obowiązującym Studium. W takiej sytuacji zabudowa wspomnianej działki byłaby możliwa po uprzedniej zmianie Studium i zmianie planu miejscowego albo po uchyleniu planu miejscowego (w części obejmującej tę działkę) – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma normy prawnej, która wprost formułowałaby możliwość uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Taką możliwość wywodzi się z art. 18 ust. 2 pkt 5 Usg, w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz z art. 20 ust. 1 Upzp, ustanawiającego kompetencje rady gminy w zakresie uchwalania planów miejscowych. Przyjmuje się, iż rada gminy jest właściwa do władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co obejmuje ich uchwalanie, zmiany oraz uchylanie.

art. 27 Upzp, o czym będzie mowa w następnym punkcie opinii. Zgodnie z tym przepisem zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

6. Ocena prawna.

Jak już wspomniano powyżej możliwość uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wywodzi się z art. 18 ust. 2 pkt 5 Usg oraz art. 20 ust. 1 Upzp, ustanawiających kompetencje rady gminy w zakresie uchwalania planów miejscowych.

W orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących tej problematyki wskazuje się, iż: uchylenie przez radę gminy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za dopuszczalne, przy czym podkreślić należy, iż jest to możliwe z zachowaniem tych samych warunków przewidzianych dla zmiany planu zagospodarowania (por.: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. o sygn. akt II SA/Go 279/15), gdyż w świetle regulacji

art. 27 Upzp każda uchwała w sprawie zmiany, jak i uchylenia istniejącego planu miejscowego stanowi w istocie jego zmianę (por.: wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r. o sygn. akt II OSK 852/12), a przez zmianę planu miejscowego należy rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylenia obowiązującego planu (por.: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2010 r. o sygn. akt II SA/Rz 731/12). Podobnie wypowiedział się sąd administracyjny w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając, że skoro istota uchylenia uchwały w sprawie zmiany studium jest tożsama z istotą zmiany studium, to uchylenie uchwały w sprawie zmiany studium wymaga przeprowadzenia w odpowiednim zakresie procedury uchwalenia zmiany studium (por.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2011 r. o sygn. akt II SA/Wr 493/11).

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać należy, iż możliwość uchylenia planu miejscowego jest dopuszczana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w sytuacji uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego z brzmienia przepisu art. 27 Upzp wynika konieczność przeprowadzenia takiej samej sekwencji czynności jak przy uchwalaniu tego planu bądź uchwalaniu jego zmiany. Zatem, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, w przepisie art. 27 Upzp, także dla uchylenia planu miejscowego, ustanowiono obowiązek przeprowadzenia wszystkich etapów procedury, o których mowa w art. 17 Upzp.

Jednakże procedura planistyczna uregulowana w art. 17 Upzp ma na celu przyjęcie pewnych ustaleń co do przeznaczenia terenów, zebranie opinii i uzgodnień właściwych organów oraz zapewnienie społeczeństwu udziału w procesie powstawania planu miejscowego poprzez udział w konsultacjach społecznych dotyczących proponowanych rozwiązań, a także możliwość składania uwag do tychże rozwiązań. Wobec tego trudno sobie wyobrazić w jaki sposób miałyby przebiegać ta procedura w przypadku wyeliminowania planu miejscowego z obrotu prawnego, a więc w sytuacji, w której dotychczasowe unormowania przestają na danym terenie obowiązywać, a jednocześnie nie proponuje się dla tego terenu nowych regulacji.

Odnosząc się do kwestii zachowania wymaganej w art. 17 Upzp sekwencji czynności dla uchylenia planu miejscowego, przyjąć należy, iż Prezydent Miasta Poznania musiał by kolejno:

- a) ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchylenia planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do projektu uchylenia planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia,
- b) zawiadomić, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchylenia planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania,

c) sporządzić projekt uchylecia planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa powyżej, wraz z prognozą oddziaływania [uchylecia planu] na środowisko,

d) sporządzić prognozę skutków finansowych uchylecia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36,

e) wystąpić o opinie o projekcie uchylecia planu do:

- Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej,
- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym uchyleciem planu, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
- właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
- starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV;

f) wystąpić o uzgodnienie projektu uchylecia planu z:

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych [w tym z RDOŚ gdy występuje na terenie obszar Natura 2000],

- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
 - właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
 - zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a Upzp,
- g) wystąpić o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne,
- h) wprowadzić do projektu uchylecia planu miejscowego zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień,
- i) ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o wyłożeniu projektu uchylecia planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykładu ten projekt wraz z prognozą oddziaływania [uchylecia planu] na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną [prawdopodobnie nad powodem rezygnacji z przyjętych w uchylanym obowiązującym planie rozwiązań],
- j) wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa powyżej, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu uchylecia planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu uchylecia planu,
- k) rozpatrzyć złożone uwagi w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania,
- l) wprowadzić zmiany do projektu uchylecia planu wynikające z rozpatrzenia złożonych uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia,
- ł) przedstawić Radzie Miasta projekt uchylecia planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

Już samo podstawienie sformułowania „projekt uchylecia planu” do opisanej w art. 17 Upzp procedury sporządzania planu miejscowego, wskazuje na szereg wątpliwości co do sposobu przeprowadzenia poszczególnych etapów tej procedury. Nie wiadomo bowiem co miałyby być przedmiotem wniosków i uwag oraz dyskusji nad projektem takiej uchwały, skoro nie ma w niej żadnych propozycji, czy też rozwiązań, które mogłyby być przedmiotem wniosków,

uwag lub dyskusji. Kolejną kwestią jest wyrażanie opinii i dokonywanie uzgodnień przez uprawnione do tego organy. Biorąc pod uwagę, iż organom tym (w zakresie ich kompetencji) zależy na zapewnieniu zgodności z prawem mających obowiązywać na danym terenie unormowań, to w sytuacji rezygnacji z jakichkolwiek unormowań organy bądź to zaopiniują projekt negatywnie, bądź odmówią jego uzgodnienia. Przykładowo, trudno spodziewać się pozytywnego uzgodnienia projektu uchwały o uchyleniu planu miejscowego przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska ze względu na występowanie obszaru Natura 2000 – a więc w sytuacji pozbawienia fragmentu tego obszaru ochrony gwarantowanej przez plan miejscowy, wyłączający możliwość zabudowania działek leżących w obszarze Natura 2000. Co więcej, w takim przypadku nie będzie także możliwe sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, która nie wykaże negatywnego oddziaływania takiej zmiany na środowisko.

Dlatego też, wydaje się, że przeprowadzenie procedury uchylenia planu może, ze względu na brak wymaganych uzgodnień, naruszać tryb określony w art. 17 Upzp, a co za tym idzie taka uchwała może być wyeliminowana z obrotu prawnego w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach sprawowanego przez wojewodę nadzoru nad stanowieniem prawa przez gminę, a także, w przypadku wniesienia skargi, w wyniku kontroli zgodności z prawem dokonywanej przez sądy administracyjne.

7. Podsumowanie.

- 1) Odnosząc się do samej możliwości uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się taką możliwość, jednak przy zachowaniu sekwencji czynności określonych dla sporządzania planu miejscowego, czy też jego zmiany.
- 2) Zachowanie trybu określonego w art. 17 Upzp przy prowadzeniu procedury sporządzenia uchwały o uchyleniu planu miejscowego było by niezwykle trudne z uwagi na prawdopodobne negatywne stanowiska organów uzgadniających.
- 3) Uchylenie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego spowoduje możliwość zabudowy wzmiankowanego terenu przy ul. Piołunowej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co przy szerokim ujęciu tzw. zasady dobrego sąsiedztwa może mieć negatywny wpływ na zagospodarowanie na tym obszarze.
- 4) Umożliwienie zabudowy działek przy ul. Piołunowej będzie sprzeczne z polityką przestrzenną, wyrażoną w zapisach uchwalonego przez Radę Miasta w 2014 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania.