

**UCHWAŁA NR LXXV/1883/17
RADY MIASTA KRAKOWA**

z dnia 14 czerwca 2017 r.

**w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionej
przez Prezydenta Miasta Krakowa uwagi złożonej do projektu miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wielicka - Kamińskiego”, oznaczonej
numerem 6 (w zakresie pkt nr 1.3, 2, 3.1, 3.2) w Załączniku do Zarządzenia Nr 1175/2017
z dnia 12 maja 2017 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do ponownie wyłożonego
do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru „Wielicka - Kamińskiego”.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579, 1948 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 730), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778, 904, 961, 1250, 1579 oraz z 2017 r., poz. 730), w związku z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, 1688) oraz art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, 961, 1250, 831, 1579, Dz. U. z 2015 r. poz. 1936, Dz. U. z 2016 r. poz. 2003, Dz. U. z 2017 r. poz. 820), w związku z uchwałą Nr XXII/368/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wielicka - Kamińskiego” uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Nie uwzględnia się uwagi nr 6^{*1)} złożonej przez (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.); jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Obsługi Sesji i Komisji RMK w Kancelarii Rady Miasta i Dzielnicy Krakowa), do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wielicka - Kamińskiego”, w której wniesiono dla działki 155/1 obr. 51 Podgórze o:

- 1) (w pkt 1.3 uwagi) wprowadzenie zapisu dopuszczającego lokalizowanie przedmiotowych usług na 100% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego;
- 2) (w pkt 2 uwagi) obecne ustalenia projektu planu miejscowego w sposób istotny ograniczają bowiem uprawnienia właściciela do korzystania z działki wymienionej na wstępie. Przedmiotowe ograniczenie nie ma przy tym jakichkolwiek uzasadnionych podstaw zarówno z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego istniejącego na przedmiotowym terenie jak i z punktu widzenia uzasadnionych interesów ogólnospołecznych;
- 3) (w punkcie 3.1 uwagi) wnioskuje się o usunięcie zasad lokalizacji urządzeń i reklamowych, tablic reklamowych i szyldów z treści projektu planu miejscowego;
- 4) (w punkcie 3.2 uwagi) zakazy zawarte w par. 7 ust. 5 planu miejscowego, wkraczają w części poza umocowanie ustawowe organu planistycznego do ingerencji w prawo własności.

2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia uwag stanowi załącznik do uchwały.

¹⁾* Uwaga o tym numerze została zawarta w Załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wielicka - Kamińskiego” w kolumnie nr 1 pozycja nr 42, a pełna treść uwagi znajduje się w dokumentacji planistycznej.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
Miasta Krakowa

Sławomir Pietrzyk

W uwadze nr 6 wniesiono o:

- 1) (w pkt 1.3 uwagi) Równocześnie wnoszę o wprowadzenie zapisu dopuszczającego lokalizowanie przedmiotowych usług na 100% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego.

W sprawie istotne jest przy tym to, że wnioskowana zmiana nie spowodują naruszenia ładu przestrzennego na omawianym terenie, przez który zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Równocześnie należy zauważyć, że na terenie MN.19 nie są zlokalizowane jedynie budynki mieszkalne jednorodzinne, w których występują wyłącznie lokale mieszkalne, lecz również znajdują się budynki wykorzystywane na cele prowadzonych działalności gospodarczych. W związku z tym dopuszczenie na omawianym obszarze możliwości lokalizowania usług nieuciążliwych nie spowoduje naruszenia ładu przestrzennego, lecz usankcjonuje rzeczywisty stan jaki występuje na tym terenie. Ponadto należy zauważyć, że w bliskiej odległości od nieruchomości mojego mocodawcy ustanowione zostały tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, teren sportu i rekreacji, a także wyznaczono strefę zwiększenia udziału funkcji usługowej. Z powyższego wynika zatem, że dopuszczenie na nieruchomości mojego mocodawcy usług nieuciążliwych nie wywoła skutków negatywnych z punktu widzenia zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, proponowane zmiany treści projektu planu miejscowego w pełni uwzględniają cele przedmiotowego planu miejscowego, którymi zgodnie z par. 3 projektu uchwały są:

- 1) Określenie przyszłej struktury funkcjonalno – przestrzennej z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju i harmonijnego współistnienia zróżnicowanych funkcji;
- 2) Pokreślenie rangi głównych ciągów komunikacyjnych miasta (ul. H. Kamieńskiego i ul. Wielickiej) właściwą obudową obiektami o wysokich walorach architektonicznych;
- 3) Porządkowanie obecnych i przyszłych procesów inwestycyjnych poprzez stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju.

- 2) (w pkt 2 uwagi) Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że zgodnie z treścią art. 28 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Z treści powyższego przepisu wynika, że jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności planu miejscowego jest naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Powszechnie uważa się, że pod pojęciem naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, należy także rozumieć przekroczenie przez organ planistyczny tzw. władztwa planistycznego.

W kontekście działania organu planistycznego w ramach władztwa planistycznego należy stwierdzić, że jednym z chronionych konstytucyjnie praw jest prawo własności. Konstytucja RP w art. 61 ust. 2 i 3 stanowi bowiem, że własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W doktrynie oraz w orzecznictwie wskazuje się na to, że prawo własności, mimo że jest prawem konstytucyjnie chronionym nie jest jednak prawem bezwzględny. Z jego istoty wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Zakres swobody w korzystaniu z prawa własności został określony w art. 140 KC, który wskazuje, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. A zatem zarówno Konstytucja RP jak i sama ustawa – kodeks cywilny, która szczegółowo reguluje zakres prawa własności wprowadza ustawowe ograniczenia prawa własności. Ograniczenia takie wprowadzają m.in. przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 4 tej ustawy wskazuje, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2007 roku, IV SA/Wa 471, Legalis)

Zgodnie z przyjętym w tym zakresie orzecznictwem sądowno administracyjnym, mająca wyłączną kompetencję do planowania miejscowego gmina może, pod warunkiem że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa (tak wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995r. IV SA 346/93 ONSA 1996/3/125)

W związku z powyższym stwierdzić należy, że uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady nie narusza prawa własności lecz jedynie je kształtuje. Należy jednak stwierdzić, że działania gminy podejmowane na podstawie legitymacji ustawowej w tym zakresie muszą być podejmowane w granicach i na podstawie prawa. Przekroczenie władztwa planistycznego przez organ gminy stanowi więc ingerencję w prawo własności. W takim przypadku nielegalne działanie organów planistycznych jest naruszeniem interesu prawnego jednostki mającego swoje źródło w prawie materialnym.

Niezgodne z prawem działanie organów planistycznych, obok naruszenia art. 61 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 140 ustawy – Kodeks cywilny, stanowi także naruszenie przepisu prawa materialnego jakim jest art. 6 ust. 2 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym każdym ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich oraz do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Z powyższego przepisu wynika bowiem uprawnienie do swobodnego zagospodarowania terenu, które jest ściśle związane z prawem własności nieruchomości. Przedmiotowe uprawnienie jak wskazano powyżej może być ograniczone jedynie wyjątkowo w drodze zgodnego z prawem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Ponadto stwierdzić należy, że naruszenie interesu prawnego może nastąpić także poprzez naruszenie przez organ gminy innej naczelnej zasady chronionej konstytucyjnie jaką jest zasada równości wszystkich wobec prawa. Zgodnie bowiem z treścią art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie a dnia 6 lipca 2007 roku, IV SA/Wa 4761/07, Legalis)

W związku z powyższym stwierdzić należy, że ograniczenie nie mogą być na właściciela nieruchomości nakładane dowolnie, ponieważ doprowadziłoby to do powstania sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, wyrażoną w art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie.”

Jest to równoznaczne z obowiązkiem zachowania proporcjonalności zastosowanych środków w stosunku do zamierzonego celu. Organ jest jednak zobowiązany nie tylko do zastosowania środków odpowiednich, ale także do wyboru środka powodującego najmniejszą możliwą ingerencję w sferę uprawnień obywateli.

Powyższe rozważania są o tyle istotne, że treść wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie narusza interes prawny mojego mocodawcy, co równocześnie oznacza, że działania organu planistycznego wykraczają poza zakres przysługującego mu władztwa planistycznego. Obecne ustalenia projektu planu miejscowego w sposób istotny ograniczają bowiem uprawnienia właściciela do korzystania z działki wymienionej na wstępie. Przedmiotowe ograniczenie nie ma przy tym jakichkolwiek uzasadnionych podstaw zarówno z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego istniejącego na przedmiotowym terenie jak i z punktu widzenia uzasadnionych interesów ogólnospołecznych.

3) (w pkt 3 uwagi) Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że dokonana analiza wyłożonego projektu planu miejscowego wykazała istotne nieprawidłowości jego treści. W tym zakresie należy zauważyć, co następuje:

1) W projekcie planu miejscowego zawarte zostały między innymi zasady lokalizacji urządzeń reklamowych, tablic reklamowych i szyldów. W tym zakresie należy zauważyć, że władze gminy procedują obecnie uchwałą ustalającą „Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”. W związku z tym należy stwierdzić, że wprowadzenie do planu miejscowego zasad lokalizacji urządzeń i reklamowych, tablic reklamowych i szyldów spowoduje w przyszłości tj. po wejściu uchwały krajobrazowej, powstanie swoistego dualizmu legislacyjnego. Te same kwestie będą bowiem regulowane przez dwie uchwały Rady Miasta Krakowa. W związku wnioskuje się o usunięcie zasad lokalizacji urządzeń i reklamowych, tablic reklamowych i szyldów z treści projektu planu miejscowego.

2) W myśl par. 7 ust. 5 projektu planu wprowadzono szczegółowe zakazy, w tym zakaz stosowania materiałów wykończeniowych takich jak: „siding” z tworzyw sztucznych, blacha falista i trapezowa, poliwęglan kanalikowy. Mając na uwadze powyższe zakazy należy stwierdzić, że nie mają one jakiegokolwiek umocowania w przepisach powszechnie obowiązujących, w tym w szczególności w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy bowiem zauważyć, że zakres ingerencji w tym zakresie został przez ustawodawcę ograniczony jedynie do określenia kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów. Wynika to z wykładni przepisów dokonanej przy uwzględnieniu treści art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. Z treści przedmiotowego przepisu wynika więc, że rada gminy nie jest uprawniona do nieograniczonej ingerencji w rodzaj wykorzystywanych przez właścicieli nieruchomości materiałów budowlanych. Umocowanie ustawowe organu planistycznego ogranicza się w tym zakresie bowiem jedynie do możliwości narzucenia kolorystyki obiektów budowlanych i pokrycia dachów. Należy więc stwierdzić, że zakazy zawarte w par. 7 ust. 5 planu miejscowego, wkraczają w części poza umocowanie ustawowe organu planistycznego do ingerencji w prawo własności.

Odnosnie do postulatów zawartych w uwadze:

Ad.1 Uwaga nieuwzględniona w zakresie pkt 1.3 uwagi, gdyż w wyniku analizy struktury przestrzennej stanu istniejącego dla przedmiotowego obszaru, stwierdzono iż w terenie ukształtowała się zabudowa o jednolitej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z Prawem budowlanym budynek mieszkalny jednorodzinny to budynek (...) w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Ponadto w bezpośrednim sąsiedztwie przedmiotowej nieruchomości została wyznaczona strefa zwiększania udziału funkcji usługowej jako bariera od ulicy H. Kamieńskiego. W wyniku tego stwierdzono, że wprowadzenie dodatkowych usług w zwartą strukturę mieszkaniową osiedla należy uznać za niekorzystne dla tej funkcji.

Ad.2 Uwaga nieuwzględniona w zakresie pkt 2 uwagi, gdyż przedstawione w uwadze zarzuty nie znajdują potwierdzenia na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Zauważyć bowiem trzeba, że ustalenia planu niewątpliwie ingerują w uprawnienia właścicieli działek, jednakże ingerencja ta mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Własność nie jest bowiem prawem absolutnym i doznaje szeregu ograniczeń, wynikających z przepisów ustaw. Do tej kategorii norm prawnych należą niewątpliwie przepisy zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisów art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 tej ustawy wynika, że gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczania terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 6 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a ust. 2 tegoż artykułu, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, w granicach określonych przez ustawę, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie. Z zestawienia powyższych norm wynika, iż możliwe jest tylko takie zagospodarowanie terenu, jakie jest dopuszczone przez obowiązujące normy prawne, w tym ustalenia planu miejscowego. Właściciel może zatem wykonywać swoje uprawnienia właścicielskie w granicach określonych między innymi ustaleniami planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu winien być sporządzony zgodnie z zapisami Studium, gdyż ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4).

W dokumencie Studium została określona polityka przestrzenna gminy realizowana poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Ad.3 Uwaga nieuwzględniona w zakresie pkt 3.1 uwagi, gdyż uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego została podjęta 26 sierpnia 2015 roku, czyli przed nowelizacją, o której mowa w uwadze, stąd też zawarcie w projekcie planu przepisów dot. *Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń* jest właściwe i umocowane w art. 12 ust. 3 przywołanej nowelizacji ustawy.

Ad.4 Uwaga nieuwzględniona w zakresie pkt 3.2 uwagi, gdyż ustawa nakłada obowiązek określenia w planie miejscowym „*zasad kształtowania zabudowy*” nie precyzując dokładniej katalogu tych zasad.

Ponadto wprowadzenie zasad kształtowania elewacji odpowiada również na obowiązek zapewnienia ładunku przestrzennego, o którym mowa w art. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy.