

Sesja
- Sprawy różne
Kazimierz Pawlik
Radca Prawny
Biuro Radcy Prawnego
Burmistrz
Miasta Cieszyna
Rynek 1
43-400 Cieszyn

BIURO RADY MIEJSKIEJ
ERM.033.42.2020
Wpł. 09-10-2020
Podpis *Natalia*

Warszawa, dnia 1 października 2020 r.

URZĄD MIEJSKI
w Cieszynie
Wpł. 06. 10. 2020
Wysł. Załatw. *BRM*
L.dz. *18782* zał.

ODPIS
do wiadomości:
Przewodniczącego Rady
Miejskiej Cieszyna

Uwagi

do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ulic Katowickiej i Szarotka

Działając w imieniu moich Mocodawczyń Pani _____ oraz Pani _____ na podstawie pełnomocnictwa, którego odpis zostaje załączony do niniejszego pisma, w oparciu o art. 18 oraz art. 17 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293) przedkładam następujące uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna w rejonie ulic Katowickiej i Szarotka odnoszące się do **działek nr 10/1 oraz 10/2 obr. 66 jedn. ewid. Cieszyn.**

1. Wnoszę o rezygnację z oznaczenia powyższych działek jako tereny rolnicze (1R) oraz tereny rolnicze z zabudową zagrodową (2RM).
2. Wnoszę o przeznaczenie powyższych działek na tereny zieleni rekreacyjnej (ZR) i tym samym umożliwienie lokalizacji budynków rekreacji indywidualnej oraz lokalizacji budowli służących rekreacji i wypoczynkowi zgodnie z parametrami wskazanymi w § 20 projektu planu miejscowego.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny. Właściwe przedstawienie stanowiska reprezentowanych Stron wymaga opisanie stanu faktycznego sprawy, w tym wskazania etapu prac planistycznych i zapisów zawartych tak s Studium jak i w projekcie planu miejscowego, a następnie dokonania ich oceny prawnej oraz wskazania postulowanych zmian projektu w kolejnym punkcie składanego pisma.

1.1. Przebieg prac planistycznych. Burmistrz Cieszyna w dniu 12 marca 2020 r. ogłosił o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna dla terenów położonych w rejonie ulic Katowickiej i Szarotka. Mocodawczynie w zmienionym wniosku do powyższego planu wystąpiły o przeznaczenie podstawowe działek wskazanych w *petitum* pisma na zabudowę rekreacyjno-wypoczynkową oraz budynki rekreacji indywidualnej. W wyniku podjętych prac planistycznych opracowany został projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanego terenu, który jest przedmiotem uwag zawartych w niniejszym piśmie. Nad przyjętymi rozwiązaniami projektu planu odbyła się w dniu 16 września 2020 r. dyskusja publiczna, w której głos zabrał m.in. P. Dawid Kamola, wskazując na zasadność przeznaczenia działek wskazanych w *petitum* pisma na tereny zieleni rekreacyjnej (pkt II.2 protokołu z przeprowadzenia dyskusji publicznej z dnia 16 września 2020 r.).

1.2. Interes Stron. Choć przepisy regulujące proces planistyczny nie uzależniają skuteczności złożenia uwag do projektu planu miejscowego od legitymowania się interesem prawnym, to należy podkreślić, że Mocodawczynie dysponują takim interesem w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), co pozwala podejmować czynności zarówno na etapie opracowywania projektu uchwały, w tym przypadku projektu uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i ewentualnie na etapie przypadającym już po jej uchwaleniu. Wyjaśniając podstawę faktyczną decydującą o wskazanym interesie należy podkreślić, że Mocodawczynie są właścicielkami działek nr oraz obr. jedn. ewid. Cieszyn. Działka nr jest obecnie niezabudowana a użytkowana jest jako tereny zielone. Działka nr zabudowana jest budynkiem mieszkalnym oraz gospodarczym a w pozostałym zakresie użytkowana jest jako tereny zielone. Dla obu działek prowadzone są postępowania o ustalenie warunków zabudowy, które z uwagi na przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają zawieszane. W ramach powyższych postępowań wnioskowano o ustalenie warunków zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, przy czym wskaźnik intensywności zabudowy wynosił pomiędzy 0,10 a 0,20. Już w tym miejscu warto podkreślić, że część parametrów wskazanych we wnioskach o ustalenie warunków zabudowy zbieżna jest z parametrami wynikającymi z wnioskowanego przeznaczenia, m.in. minimalny wskaźnik intensywności zabudowy został w nich ustalony, podobnie jak w projektowanych zapisach dla terenów zieleni rekreacyjnej, na poziomie 0,1. Podobnie w zmodyfikowanym wniosku do planu miejscowego Mocodawczynie występowały

o następujące parametry zabudowy dla przeznaczenia podstawowego (zabudowa rekreacyjno-wypoczynkowa): wskaźnik intensywności zabudowy 0,10 oraz udział powierzchni biologicznie czynnej minimum 80%. Parametry te znalazły się w projekcie planu miejscowego dla terenu zieleni rekreacyjnej, o czym jeszcze będzie mowa niżej.

1.3. Treść zapisów Studium. Teren nieruchomości Mocodawczyń znalazł się w granicach Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Cieszyna (uwzględniającego uchwałę Rady Miasta Cieszyna Nr XXVIII/270/16 z dnia 29 grudnia 2016 r.), które w dalszej części niniejszego pisma określane jest jako „Studium” a objęty został zgodnie z rysunkiem nr 2 (Kierunki zagospodarowania przestrzennego, załącznik nr 3 do Studium) obszarem K13TZ, tj. tereny zieleni. Szczegółowe przeznaczenie dla powyższego terenu wskazane zostało w tabeli określającej kierunki zagospodarowania terenów (str. 141 Studium). Jako przeznaczenie podstawowe wskazano w niej: *tereny zieleni, budynki rekreacji indywidualnej, obiekty rekreacyjno-wypoczynkowe, zbiorniki wodne i wody płynące, powierzchniowa eksploatacja kopalni*. Jako przeznaczenie dopuszczalne wskazano m.in. terenowe urządzenia sportowo-rekreacyjne czy usługi agroturystyki. Dla zabudowy rekreacyjnej przewidziano przy tym następujące parametry: *wskaźnik intensywności zabudowy: minimalny – 0,05, maksymalny – 0,10; udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej – minimum 80%*.

1.4. Treść zapisów projektu planu miejscowego. W analizowanym projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki Mocodawczyń znalazły się w obszarze 1R, tj. tereny rolnicze a część działki nr ' w obszarze 2RM, tj. tereny rolnicze z zabudową zagrodową. Dla terenów rolniczych ustanowiono jednocześnie zakaz zabudowy (§ 24 projektu planu), za wyjątkiem: lokalizacji urządzeń wodnych i budowli hydrotechnicznych, ciągów pieszych, pieszo-jezdnych, pieszo-rowerowych i rowerowych oraz elementów sieci infrastruktury technicznej. Dla terenów RM ustalono dopuszczalność lokalizacji zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

II. Analiza prawna. Podstawą do wystąpienia z niniejszymi uwagami jest art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a jego przedmiotem zgodnie z ustawą jest zakwestionowanie rozwiązań zawartych w wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu miejscowego (pkt 2.1). Jednocześnie Mocodawczynie wskazują i uzasadniają postulowane przeznaczenie (pkt 2.2.).

2.1. Analiza potrzeby zmiany przeznaczenia działek. Jak to zostało wyżej wskazane, działki Mocodawczyń w projekcie planu miejscowego objęte zostały obszarem 1R oraz częściowo 2RM, co w praktyce uniemożliwia ich inwestycyjne wykorzystanie w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych. Co prawda w obszarze 2RM takie wykorzystanie jest możliwe, jednak z uwagi na istniejącą na nim zabudowę, należy możliwość taką uznać za wyłącznie teoretyczną. Obszar oznaczony symbolem 1R stanowi w praktyce wąski pas gruntu, przy czym na powierzchnię tego pasa składają się przede wszystkim działki Mocodawczyń. Pas ten ograniczony jest od zachodu terenem 1ZL (tereny lasów), od północy terenem MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), zaś od wschodu i południa terenem 1Z (zielenie nieurządzone). Oceniając rysunek planu z szerszej perspektywy należałoby zwrócić uwagę na pewną prawidłowość przyjętą przez planistę, która jednak nie była kontynuowana w przypadku działek Mocodawczyń. Mianowicie, teren ZL (tereny lasów) położony na zachód od działek Mocodawczyń (i z którymi teren ten bezpośrednio graniczy) „otoczony” jest przede wszystkim obszarami ZR (zabudowy rekreacyjnej). Powyższa prawidłowość widoczna jest na przykładzie wytyczenia obszarów 1ZR, 2ZR, 3ZR, 5ZR i 6ZR. Teren 4ZR znajduje się w bliskiej odległości od granicy terenu 1ZL, choć bezpośrednio z nim nie graniczy. Pozostałe tereny przeznaczone na zabudowę rekreacyjną znajdują się głównie na krańcach obszaru objętego planem i mają niewielką powierzchnię (7ZR, 8ZR, 9ZR, 10ZR, 11ZR i 12ZR). Istnieje zatem zapewne przemyślana intencja planistyczna, aby obszary ZR sąsiadowały z terenem 1ZL celem z jednej strony ochrony lasu (stąd ograniczenia parametrów dopuszczalnej zabudowy) a z drugiej strony ułatwiały korzystanie z walorów przyrodniczych lasu. W tym kontekście za niezrozumiałe należy uznać zrezygnowanie z kontynuacji tej prawidłowości i wprowadzenie w bezpośrednim sąsiedztwie terenu lasu właśnie obszaru 1R. Jest to tym bardziej zauważalne w porównaniu do granic przestrzennych poszczególnych obszarów zawartych w Studium, gdzie cały, bardzo szeroki obszar obejmujący m.in. działki Mocodawczyń i sąsiednie działki wraz z terenami leśnymi został oznaczony jako K13TZ (tereny zieleni). Dlatego za niewłaściwy zabieg należy uznać stosowanie w ramach jednolitego obszaru wskazanego w Studium różnych, w praktyce wykluczających się, przeznaczeń poszczególnych części tego obszaru, co miałyby miejsce, gdyby Rada Miasta Cieszyńska podjęła uchwałę przyjmującą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kształcie wynikającym z wyłożonego projektu. W przypadku takiego różnego przeznaczenia sąsiadujących ze sobą bezpośrednio terenów, ewentualne przeznaczenie rolne jednego z nich powinno zostać uzasadnione przez organ planistyczny, na co zwrócił

uwagę m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn akt II SA/Op 247/19).

Uzasadnieniem takim nie może z pewnością być klasa bonitacyjna gleby znajdujące się na działkach Mocodawczyń. Działki te mają bowiem na większości powierzchni klasę IV, a gleby o takiej klasie bonitacyjnej nie podlegają szczególnej ochronie przed nierolniczym wykorzystaniem. Warto w tym miejscu przytoczyć art. 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 z późn.zm.), zgodnie z którym należy dążyć do wykorzystywania na cele nierolnicze gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Ustawa, na co wskazuje m.in. art. 7, przewiduje szczególną ochronę przed nierolniczym wykorzystaniem gruntów o wyższej klasie bonitacyjnej, tj. gruntów o klasie I-III. Tym samym za grunty o niższej przydatności produkcyjnej należy uznać grunty o klasie IV-VI. Ustawodawca nie zakazał w szczególności wykorzystywania na cele nierolnicze gruntów o niższej przydatności produkcyjnej, na co wskazuje wprost art. 6 ustawy. Nie istnieje zatem przepis prawa powszechnie obowiązującego, który nakazywałby organom planistycznym uwzględnianie w projektowanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ochrony gruntów o klasie IV lub niższej. Warto w tym miejscu przywołać **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 701/13)**, który wskazał właśnie w odniesieniu do zamiaru nierolniczego wykorzystania nieruchomości o IV klasie bonitacyjnej, że ochrona gruntów rolnych nie może również być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem rozwoju inwestora, czy gminy, zważywszy że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają ochronie. Podstawą ewentualnych ograniczeń polegających na uniemożliwieniu nierolniczego wykorzystania może być m.in. tworzenie wraz z innymi działkami zwartego kompleksu produkcji rolnej, faktyczne wykorzystywanie na potrzeby produkcji rolnej itd. W tym miejscu należy zauważyć, że działki Mocodawczyń nie wchodzą w skład żadnego zwartego kompleksu produkcji rolnej, a obecnie nie są wykorzystywane na cele rolne. Jako obszar porośnięty trawą w praktyce wykorzystywane są do celów rekreacyjnych. Kwestia zaś dotychczasowego korzystania z nieruchomości powinna być brana pod uwagę w toku prac planistycznych m.in. przy okazji ważenia interesu publicznego oraz interesów indywidualnych (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 20/20).

Warto podkreślić, że przeznaczenie rolne dla tego obszaru zostało przewidziane w Studium wyłącznie jako przeznaczenie dopuszczalne, nie zaś przeznaczenie podstawowe. Wprowadzenie zatem na pasie terenu przeznaczenia dopuszczalnego, choć sąsiednie tereny realizują przeznaczenie podstawowe, powinno zatem również zostać w należyty sposób wyjaśnione przez organ opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Za zastosowaniem w planie miejscowym dla określonego obszaru (działek) przeznaczenia określanego w studium wyłącznie jako przeznaczenie dopuszczalne, co wiąże się z rezygnacją z zastosowania przeznaczenia podstawowego, muszą wynikać racjonalne cele planowania przestrzennego, w szczególności względem ład przestrzenny. Jak trafnie ocenił **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 22 maja 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 300/19)**, *skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione. (...) Obywatele mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań.* Treść analizowanego projektu uchwały, jak i jego uzasadnienie wynikające z informacji przedstawionej na dyskusji publicznej nie wskazuje na istnienie takich racjonalnych potrzeb uwzględnianych w procesie planowania przestrzennego, których zaspokojenie byłoby możliwe wyłącznie poprzez ograniczenie prawa własności Mocodawczyń polegające na przeznaczeniu wskazanych w *petitum* pisma działek na cele rolne.

2.2. Analiza dopuszczalności zastosowania rozwiązań postulowanych. Mocodawczynie wnoszą o zmianę projektowanego przeznaczenia na tereny zieleni rekreacyjnej (ZR) co do obu wskazanych działek. Z uwagi na przyjętą numerację w projekcie planu należy przypuszczać, że oznaczenie tego terenu powinno brzmieć 13ZR. Jednocześnie wnosi się, aby dla tego terenu pozostawić parametry tożsame z parametrami dla pozostałych obszarów ZR, tj. w praktyce poszerzyć § 20 ust. 1 projektu planu miejscowego o oznaczenie przyjęte dla obszaru obejmującego działki Mocodawczyń, np. wspomnianego już 13ZR.

Postulowane przeznaczenie jest w pełni zgodne z przeznaczeniem wskazanym w Studium jako przeznaczenie podstawowe, tj. budynki rekreacji indywidualnej, obiekty rekreacyjno-

wypoczynkowe. Przeznaczenie podstawowe, zgodnie z zakresem znaczeniowym, powinno być rozpatrywane przez organ planistyczny w pierwszej kolejności. Jednocześnie wnioskowane przeznaczenie umożliwi pełniejszą realizację założenia planistycznego opisanego szczegółowo w pkt. 2.1. polegającego na „otoczeniu” terenu ZL (lasu) terenami zieleni rekreacyjnej. W ten sposób teren ZL stanie się swoistą dominantą (w znaczeniu nie architektonicznym, lecz przyrodniczym) bezpośrednio sąsiadującą prawie wyłącznie z terenami zieleni rekreacyjnej oraz zieleni nieurządzonej. W efekcie możliwe stanie się zachowanie pełnej zgodności ze Studium oraz właściwe wyważenie interesu publicznego z interesami prywatnymi. Choć można również zauważyć, że w praktyce przy uwzględnieniu postulowanych zapisów interes publiczny zbieżny będzie z interesem prywatnym, ponieważ doprowadzi do oddzielenia terenu lasu, który z założenia ma szczególne, wymagające ochrony walory przyrodnicze, od terenów zabudowy mieszkaniowej. W ten sposób wyłącznie obszar 1MN oraz 6MN będzie bezpośrednio sąsiadował z terenem 1ZL.

Zagadnieniem istotnym z perspektywy postulowanego przeznaczenia może być kwestia dostępu do drogi publicznej. Pojęcie dostępu do drogi publicznej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako *bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej*. Choć z uwagi na treść art. 61 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy dostęp do drogi publicznej badany jest przede wszystkim na etapie ustalania warunków zabudowy, to należy wskazać na potrzeby postępowania prowadzonego przed organem planistycznym, że dostęp taki istnieje. Działki Mocodawczyń mają bowiem ustanowioną służebność przejazdu, a zatem dostęp do drogi publicznej został w analizowanej sprawie zapewniony i ma charakter tzw. dostępu pośredniego. W analizach dotyczących dostępu do drogi publicznej często rozróżnia się dostęp faktyczny i dostęp prawny (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2212/17). Niewątpliwie oba dostępy, w połączeniu z zapewnieniem właściwych parametrów szlaku komunikacyjnego (np. drogi wewnętrznej), badane są dopiero przez organy administracji architektoniczno-budowlanej na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Niemniej jednak należy podkreślić, że dostęp zapewniony wspomnianą służebnością ma charakter faktyczny i prawny, zaś wymagane na późniejszym etapie parametry drogi zostały zagwarantowane we właściwym wyroku sądu powszechnego poprzez wskazanie, że służebność drogowa ma być realizowana pasem gruntu o szerokości 5 m. Dlatego należy

podkreślić, że nie istnieją żadne przeciwwskazania wynikające z zakresu i charakteru dostępu działek Mocodawczyń do drogi publicznej, które mogłyby przemawiać przeciw wnioskowanej zmianie projektu planu miejscowego.

III. Wnioski. Zgodnie z przedstawioną analizą zasadna jest zmiana przeznaczenia działek nr oraz obr. jedn. ewid. Cieszyn w ten sposób, aby działki te znalazły się w obszarze ZR, tj. terenie zieleni rekreacyjnej. W ten sposób zapewniona zostanie tak realizacja interesu Mocodawczyń jako właścicieli powyższych działek poprzez umożliwienie lokalizacji zabudowy rekreacyjnej o niskiej intensywności oraz interesu publicznego polegającego za zapewnieniu ładu przestrzennego i jednocześnie właściwej ochrony terenu 1ZL, tj. lasu. W ten sposób zrealizowana zostanie również zasada zrównoważonego rozwoju.

Biorąc pod uwagę powyższe wnoszę i wywodzę jak na wstępie.



Kazimierz Pawlik

RADCA PRAWNY
(KR-2516)

Załączniki:

- 1) Odpisy pełnomocnictw (pełnomocnictwa złożone przy wniosku do planu)
- 2) Dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (kopia dowodu – opłata skarbową uiszczoną przy poprzednim piśmie: wniosku do planu)

Do wiadomości:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej Cieszyna, ul. Rynek 1, 43-400 Cieszyn.