

OPINIA PRAWNA

Zlecający: Zarząd ROD Zieleniewski I z siedzibą w Krakowie

Sporządzający: radca prawny Witold Pyzik, nr wpisu: KR-3471

Temat: udzielenie odpowiedzi na pytania zadane przez Zlecającego:

1. Czy można zmienić plan zagospodarowania przestrzennego?
2. Czy procedura wymagała konsultacji z ROD albo PZD?
3. Jakie skargi na procedurę uchwalania planu można złożyć?
4. Czy Zarząd ROD jest stroną w tym sporze w sprawie konkretnego MPZP czy tylko Małopolskie PZD?
5. Jak zablokować projekt MPZP, jakie działania podjąć? Pisma, protesty skierowane do kogo?
6. Co Miasto może budować na terenie zielonym?
7. Odszkodowanie - za co i od kogo możemy się ubiegać (ogrodzenie ROD, nasada na działkach)

Podstawa prawna:

1. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 293) - dalej: UPZP,
2. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych z dnia 13 grudnia 2013 r. (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2176) – dalej: UROD,
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) - dalej: USG,
4. Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 55) – dalej: UOP,
5. Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 701 ze zm.) – dalej: UO,
6. Uchwała Nr LXIV/929/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „MOGILSKA – CHAŁUPNIKA” w Krakowie wraz z załącznikami – ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 22 stycznia 2013 r., poz. 863,
7. Uchwała Nr XXVII/613/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 października 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „OLSZA” wraz z załącznikami - ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 13 listopada 2019 r., poz. 7802,

Odpowiedź na zadane pytania:

Ad 1 Tak, można zmienić plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 27 UPZP zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Zgodnie z art. 20 UPZP

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w postaci uchwały rady gminy (miasta).

Ad 2 Zgodnie z art. 17 UPZP, ani ROD, ani PZD nie są organami lub instytucjami, których opinii lub uzgodnienia trzeba zasięgnąć przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta) w toku procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyłożenie jego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowanie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami. Zgodnie z art. 18 ust. 1 UPZP uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Jak wynika z treści rozstrzygnięcia o treści uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „OLSZA” w Krakowie, poz. 109 II.27, Polski Związek Działkowców stowarzyszenie ogrodowe w Warszawie, Okręg Małopolski w Krakowie, złożyło do tego planu następującą uwagę: *Polski Związek Działkowców stowarzyszenie ogrodowe w Warszawie, Okręg Małopolski w Krakowie składa wniosek o ujęcie w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego „Olsza” enklawy Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Zieleniewski I” zlokalizowanego przy ul. Kantora w Krakowie j. ewid. Podgórze, ob. 04, jako obszaru zieleni działkowej - ZD. ROD „Zieleniewski I” zajmuje 166 działek na obszarze Podgórza od 1951 roku. Rodzinne Ogrody Działkowe spełniają pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast i gmin. Są ważnym elementem w kształtowaniu wśród mieszkańców świadomości ochrony środowiska, poprawiają warunki bytowe i zdrowotne społeczności miejskiej. Polski Związek Działkowców stowarzyszenie ogrodowe w Warszawie, Okręg Małopolski w Krakowie, jako organizacja zarządzająca Rodzinnymi Ogrodami Działkowymi w Małopolsce zwraca się z prośbą o zachowanie ogrodu i ujęcie go w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego jako zieleni działkowej. Jak wynika z adnotacji w rubrykach 7 i 8, Prezydent Miasta Krakowa i Rada Miasta Krakowa nie uwzględniły uwagi. Jako uzasadnienie podano: W projekcie planu zachowano istniejące tereny działkowe i przeznaczono pod Teren Ogrodów Działkowych, oznaczony symbolem ZD.1. Niemniej jednak w wyniku uwzględnienia uwagi złożonej w czasie pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu, został poszerzony teren ciągu pieszego w obrębie którego dopuszcza się ruch rowerowy, oznaczonego symbolem KDX.8 o wąski pas przylegający do działki 772 a należący do działki 524/1 obr. 4 Śródmieście–zajmowanej przez Rodzinny Ogród Działkowy „Zieleniewski I”*

Ad 3 Uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 UPZP). Podlega nadzorowi Wojewody zgodnie z art. 20 ust. 2 UPZP w zw. z art. 91 ust. 1 USG. Niezależnie od tego może być zaskarżona do sądu administracyjnego przez każdego, czyj interes prawny narusza. Zgodnie z art. 101 USG, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Ad 4 Zgodnie z przyjętym przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowiskiem (teza z uzasadnienia Wyroku z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 2241/16). PZD posiada interes prawny w zaskarżaniu na podstawie art. 101 ust. 1 USG uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego. W postępowaniach sądowych występuje w takiej sytuacji jako skarżący PZD (tak: Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2018 r., II SA/Sz 1085/18).

Ad 5 Jak już wspomniano w pkt 2 wyżej, w procedurze opiniowania projektu planu przewidziano szeroką możliwość wnoszenia uwag, przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu. Uwagi wnosi się na piśmie lub przez epuap w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o podjęciu

uchwały o przystąpieniu do sporządzaniu planu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Uwagi te muszą być następnie obligatoryjnie rozpatrzone przez radę gminy (miasta). Uwagi albo są uznawane za zasadne, prowadząc do zmiany projektu planu, albo uznawane za bezzasadne. (art. 17 pkt 1, art. 18 ust. 1, 2 i 3, art. 20 ust. 1 UPZP). Na tym etapie o skuteczności działań zmierzających do zmiany lub zablokowania uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w brzmieniu niekorzystnym dla zainteresowanego decyduje uzyskanie odpowiedniego poparcia politycznego w radzie gminy (miasta) – zaangażowanie w obronę swoich racji radnych, którzy na sesji będą zabiegali o przekonanie większości do racji osób zabiegających o zmianę projektu planu. Na późniejszym etapie, tj. po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, osoby niezadowolone z jego treści lub uważające, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, mogą zawiadomić wojewodę o swoich zastrzeżeniach. Wojewoda w ramach swoich kompetencji może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze co do podjętej uchwały. Zgodnie z art. 28 ust. 1 UPZP 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 części. Jeżeli jednak Wojewoda nie dopatry się uchybień, ostatecznie narzędzie, z jakiego w zwykłym trybie można skorzystać, to wspomniany art. 101 USG. Oprócz wskazanych rozwiązań o charakterze standardowym, przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, osoby zainteresowane uzyskaniem korzystnych dla siebie postanowień, powinny rozważyć stosowanie miękkich, tj. niespornych środków oddziaływania na organy odpowiedzialne za treść planu. Przykładowo zasadne jest, oprócz zorganizowania odpowiedniego zaplecza politycznego, zaangażowanie organizacji społecznych, których cele statutowe są zbieżne z celami zainteresowanej strony. W przypadku ogrodów działkowych organizacjami takimi mogą być stowarzyszenia lub fundacje zajmujące się ochroną przyrody, zabytków lub promocją kultury. Każda z takich organizacji, składając w postępowaniu planistycznym swoje uwagi, zwiększa presję na organy odpowiedzialne za treść planu zagospodarowania przestrzennego i kształtuje przekonanie o słuszności proponowanych zmian, a także o ich szerokim poparciu społecznym.

Ad 6 Odpowiedź na to pytanie wymaga wyjaśnienia, czy dotyczy ono literalnie definicji terenu zielonego, czy też terenu zieleni. Zgodnie z art. 5 pkt 21 UOP pod pojęciem tereny zieleni rozumie się tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. Z kolei pojęcie „teren zielony” pojawia się w art. 3 pkt 12 UO i jest szersze niż teren zieleni – obejmuje również tereny pokryte roślinnością nie pełniące funkcji publicznej, np. prywatne ogródki czy trawniki. Zakładając, iż zadane pytanie dotyczy raczej pojęcia „terenu zieleni” wskazać należy, że możliwości ich zabudowy istnieją i ograniczone są funkcją danego terenu – w tym zakresie szczegóły winien doprecyzowywać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne przekroczenia mogą być oceniane przez organy nadzoru i sądy.

Ad 7 Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 UPZP, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennnej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Jak wynika z powyższego, do ustalenia, czy z racji uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, możliwe jest dochodzenie odszkodowania od

gminy, istotne jest ustalenie, czy doszło do powstania szkody po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Tylko takie podmioty mogą bowiem występować o odszkodowanie. Druga kwestia, to zakres odpowiedzialności odszkodowawczej – konieczne jest wykazanie, że dotychczasowe korzystanie z nieruchomości (czyli w dotychczasowym zakresie i wymiarze) stało się niemożliwe, bądź istotnie ograniczone; a jeżeli tak, to w jakiej części i jaką szkodę to wygenerowało. Kwestie te wymagałyby indywidualnej oceny wymagającej podania większej liczby szczegółów, niż te wymienione w pytaniu nr 7.

radca prawny Witold Pyzik, nr wpisu: KR-3471