

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA BIAŁYSTOK**

z dnia 2023 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131.3.2023.ES z dnia 19 stycznia 2023 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIII/899/22 Rady Miasta Białystok z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana).

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Białegostoku.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Łukasz Prokorym

Uzasadnienie

Podstawą do podjęcia uchwały jest art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

Zgodnie z ww. przepisami, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

W dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr LXIII/899/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana).

W dniu 10 stycznia 2023 r. Wojewoda Podlaski wszczął postępowanie nadzorcze znak: NK-I.4131.3.2023.ES w sprawie stwierdzenia jej nieważności, zarzucając Radzie Miasta Białystok naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), w szczególności poprzez:

- 1) brak wydzielenia planistycznego istniejących dróg wewnętrznych lokalizowanych w obrębie terenu planistycznego 3.12MN;
- 2) błędne wskazanie w § 26 ust. 1, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 16KDW i 17KDW „przeznacza się pod drogi publiczne”.

W dniu 13 stycznia 2023 r. do organu nadzoru przekazano wyjaśnienia Prezydenta Miasta Białegostoku, w których szczegółowo odniesiono się do przedstawionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego zarzutów dotyczących ustaleń uchwały.

Po dokonaniu analizy ww. wyjaśnień, Wojewoda Podlaski nie podzielił przedłożonej argumentacji i podtrzymał swoje stanowisko co do konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W związku z tym w dniu 19 stycznia 2023 r. rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-II.4131.3.2023.ES stwierdził nieważność uchwały Nr LXIII/899/22 Rady Miasta Białystok z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana).

W uzasadnieniu podjętej decyzji Wojewoda zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie wskazanym powyżej.

Z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody nie sposób się zgodzić.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak wydzielenia w planie istniejących dróg wewnętrznych należy stwierdzić, co następuje:

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1, 5 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, zgodnie z którymi ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 26 ust. 2 planu zawartym w rozdziale „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji obsługi komunikacyjną obszaru” objętego planem ustalono poprzez:

1) ulice układu obsługującego: od 1KD-L do 4KD-L i od 5KD-D do 15KD-D;

2) drogi wewnętrzne: od 16KDW do 21KDW.

Jednocześnie ustalono, że wyznaczone w planie drogi wewnętrzne, zgodnie z § 17 ust. 1 planu wchodzi w skład przestrzeni publicznych. W planie przyjęto zasadę wydzielenia liniami rozgraniczającymi i wyodrębnienia w tekście tylko tych dróg wewnętrznych, które stanowią własność gminy Białystok i są sklasyfikowane jako użytek gruntowy „dr”.

Pozostała komunikacja wewnętrzna w ramach terenów, poza wyznaczonymi w planie drogami publicznymi i wewnętrznymi, może być uzupełniana w inny, określony przepisami prawa sposób, w tym m.in. poprzez działki prywatne w formie dojazdów lub odpowiednich służebności. Jest to dodatkowo wskazane w § 3 ust. 1 pkt 10 planu, zgodnie z którym ilekroć mowa jest o obiektach i urządzeniach towarzyszących – należy przez to rozumieć urządzenia i obiekty budowlane, ściśle związane z prawidłowym funkcjonowaniem terenu, w tym: garaże, budynki gospodarcze, dojścia i dojazdy, parkingi, obiekty małej architektury.

Zgodnie z § 39 ust. 1 planu tereny oznaczone na rysunku planu symbolami od 3.1MN do 3.13MN przeznacza się pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, tzn. również pod dojścia i dojazdy. W § 39 ust. 3 pkt 2 określono obsługę komunikacyjną tych terenów – od przyległych dróg publicznych i wewnętrznych. Ustalenie to odnosi się do opisanych łącznie terenów o symbolach od 3.1MN do 3.13MN, które mają obsługę dróg wewnętrznych, zarówno tych wyznaczonych, jak również tych niewyznaczonych liniami rozgraniczającymi na rysunku planu.

Wskazane w treści rozstrzygnięcia nadzorczego wydzielone działki zapewniające dostęp do drogi publicznej 2KD-L (ul. Dojlidy Górne) zespołu budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej stanowią własność prywatną i zgodnie z klasyfikacją użytków gruntowych są terenami sklasyfikowanymi jako: „B”, „Bp” i „R”, nie zaś „dr”. Obsługa komunikacyjna tych działek budowlanych odbywać się będzie na zasadach dotychczasowych.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy nie nakłada wymogu zapewnienia bezpośredniego dostępu do drogi publicznej do każdej działki budowlanej, ani wyznaczania do każdej z działek dojazdu w formie drogi wewnętrznej.

Z definicji "działki budowlanej" z [art. 2 pkt 12](#) upzp wynika, że ilekroć w upzp jest mowa o "działce budowlanej" należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę, że definicja ta nie przesądza, by działką budowlaną w rozumieniu upzp była wyłącznie działka posiadająca bezpośredni dostęp do drogi publicznej. Nie daje więc ona podstaw do uznania, że w ramach planu miejscowego należy projektować układ komunikacyjny w taki sposób, by gwarantował on każdej działce budowlanej bezpośredni dostęp do drogi publicznej. W świetle [art. 2 pkt 14](#) upzp "dostępem do drogi publicznej" jest także dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W rezultacie uchwała w sprawie planu miejscowego może uwzględniać także pośrednią formę dostępu do drogi publicznej.

Definicja drogi publicznej została zawarta w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zgodnie z którą "drogą publiczną" jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Pozostałe drogi stanowią drogi wewnętrzne.

Z kolei w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie kwestia zapewnienia dojścia i dojazdu do drogi publicznej działek budowlanych została uregulowana w następujący sposób:

"1. Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m.

2. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch pojazdów.

3. Do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m."

Przepisy odrębne obowiązują niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Obsługa komunikacyjna poszczególnych terenów jest zatem zapewniona poprzez istniejące i projektowane drogi publiczne, wyznaczone w planie drogi wewnętrzne, a także inne dojeżdża i dojazdy spełniające warunki określone w ww. przepisach.

Istniejące dojazdy do działek budowlanych o parametrach zgodnych z ww. rozporządzeniem, a więc również dojazdy do przedmiotowego zespołu budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej, **w myśl ustawy o drogach publicznych są drogami wewnętrznymi**.

Istniejący układ działek na obszarze planu oraz ich struktura własnościowa, w tym na terenie 3.12MN, zapewnia dostęp każdej z nich do drogi publicznej. Działki na terenach przyległych do ulicy Dojlidy Górne (tereny 2.4MN,U i 2.5MN,U), w obrębie dawnej wsi Dojlidy Górne, na której w planie miejscowym wyznaczono strefę ochrony konserwatorskiej, mają tradycyjny układ typowy dla układów przestrzennych dawnych wsi - są wąskie i długie, prostopadłe do ulicy Dojlidy Górne. Budynki mieszkalne sytuowano bezpośrednio przy drodze, w głębi działki zlokalizowane były budynki gospodarcze, a dalej ogrody. Teren o symbolu 3.12MN stanowią właśnie położone w głębi ww. działek dawne działki rolne (R, RIVb, RIVa). Działki te obecnie ulegają stopniowo przekształceniu na działki budowlane, posiadają jednak dojazdy i dostęp do drogi publicznej od ulicy Dojlidy Górne. Przyszłe podziały tych dużych działek na mniejsze działki budowlane, ulegające stopniowym przekształceniom zgodnie z planem, będą prowadzone przede wszystkim w oparciu o obecną strukturę własnościową i wskazane powyżej obowiązujące przepisy.

Tak więc sytuacja działek (budynków) na terenie 3.12MN wskazanych w treści rozstrzygnięcia nadzorczego, dziś wydzielonych i posiadających bezpośredni lub pośredni dostęp do drogi publicznej nie różni się w żaden sposób od innych działek, które w przyszłości powstaną z podziału dużych powierzchniowo działek o jednorodnej strukturze własnościowej, przeznaczonych pod zabudowę.

Projekt planu był sporządzany z dużym udziałem społecznym. Został dwukrotnie wyłożony do publicznego wglądu, mieszkańcy osiedla składali wiele wniosków i uwag, które zostały w dużym stopniu uwzględnione. W trakcie trwania procesu sporządzania projektu planu nie wniesiono wniosków ani uwag do terenu 3.12MN.

Odnosnie błędnego wskazania w § 26 ust. 1 pkt 1 uchwały, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 16KDW i 17KDW „przeznacza się pod drogi publiczne” wyjaśniam, co następuje:

W § 26 ust. 1 pkt 1 planu omyłkowo wymieniono oznaczenia 16KDW, 17KDW (ul. Poziomkowa). Jest to oczywista omyłka pisarska wynikająca z faktu, że pierwotnie, w wyłożonym w dniach od 15 kwietnia do 05 maja 2022 r. do publicznego wglądu projekcie planu, drogi 16KD-D i 17KD-D (ul. Poziomkowa) zostały wyznaczone jako drogi publiczne dojazdowe. Następnie, w wyniku uwzględnienia uwag odstąpiono od przeznaczenia istniejącej ul. Poziomkowej pod drogę publiczną 17KD-D, poszerzenia do parametrów drogi publicznej i połączenia jej z projektowaną drogą publiczną 16KD-D oraz pozostawiono ul. Poziomkową w dotychczasowych parametrach jako drogę wewnętrzną. Ustalenia projektu rysunku oraz tekstu planu skorygowano odpowiednio.

Drogi wewnętrzne 16KDW, 17KDW (ul. Poziomkowa) zostały prawidłowo wskazane w § 26 ust. 1 pkt 2 tekstu Planu: „2) 16KDW, 17KDW (ul. Poziomkowa), 18KDW, 19KDW, 20KDW i 21KDW - przeznacza się pod drogi wewnętrzne wraz z infrastrukturą techniczną” oraz w § 26 ust. 4 pkt 2 tekstu planu: „4. Ustala się następującą klasyfikację i parametry techniczne: (...) 2) dróg wewnętrznych, o których mowa w ust.1 pkt 2: od 16KDW do 21KDW.”.

Również na rysunku planu w legendzie, w tabeli „PRZENACZENIE TERENÓW”, symbol KDW został jednoznacznie wyjaśniony jako „DROGI WEWNĘTRZNE”.

Tekst planu należy odczytywać łącznie z ustaleniami rysunku planu. Zarówno rysunek planu, jak również część tekstowa dokumentu, z wyjątkiem zawartej w § 26 ust. 1 pkt 1 omyłki pisarskiej dotyczącej dróg 16KDW i 17KDW, nie budzą wątpliwości interpretacyjnych.

Przedmiotowy błąd pisarski, w wyniku którego dróg 16KDW i 17KDW (ul. Poziomkowa) po zmianie ich klasyfikacji nie wykreślono z § 26 ust. 1 pkt 1 dotyczącego dróg publicznych, **nie uniemożliwia prawidłowej interpretacji ustaleń planu**.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie

przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak w: Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Należy więc podkreślić, odnośnie poszczególnych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, iż nie ma podstaw do stwierdzenia, że nastąpiło istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwałą Nr LXIII/899/22 Rady Miasta Białystok z 20 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana) i nie zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności tej uchwały. Przyjęte rozwiązania planistyczne są zgodne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe, nie należy dopuścić do uprawomocnienia się niekorzystnej i w ocenie Prezydenta Miasta Białegostoku niesłusznej decyzji Wojewody Podlaskiego, stwierdzającej nieważność dokumentu i należy skorzystać z przysługującego prawa do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.