

Rozwiązania komunikacyjne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Wykorzystanie proj. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w działalności realizacyjnej.

Konferencja naukowo-techniczna SITK z dnia 11 października 2011r.

Autor wystąpienia : mgr inż. arch. Ewa Bigoszevska-Wicik, główny specjalista w Wydziale Realizacji Urbanistycznej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st.Warszawy

I. Podstawy prawne ochrony pasów rezerwy terenu pod realizację dróg. Zasady działania przy wydawaniu decyzji wzięt.

(ustawa plzp, specustawa telekomunikacyjna, nowe przepisy dot. odpowiedzialności urzędników).

Decyzje o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji celu publicznego (wspólna nazwa: decyzje wzięt) wydaje się w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli na danym obszarze obowiązuje mpzp, wówczas wnioskodawca występuje bezpośrednio o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu miejscowego są obowiązujące na danym terenie i stanowią miejscowe prawo. Oznacza to, że zapisy planu są ważniejsze niż wszystkie inne uchwały i zarządzenia na danym terenie, jeśli się wzajemnie wykluczają. Stąd potrzeba starannego i uważnego opiniowania projektów planów, również wnikliwego zapoznawania się z propozycjami na etapie koncepcji planu. Zapisy uchwalonego planu będą obowiązywały do czasu ew. zmiany planu, co wymaga również przeprowadzenia pełnej procedury planistycznej. Nie ma możliwości prawnej wystąpienia od odstępstwo od ustaleń planu, a z takim zapytaniem się ostatnio spotkałam i dotyczyło ono sprawy poważnej dla gminy, gdyż linia rozgraniczająca ulicy przewidywanej do poszerzenia kolidowała z podlegającą modernizacji oczyszczalnią ścieków.

Możliwości zawieszenia postępowania o wydanie wzięt.

Ustawa przewiduje kilka możliwości zawieszenia postępowania z urzędu, jednak każda z nich wymaga szczegółowego uzasadnienia. Uzasadnieniem takim jest analiza rozbieżności ustaleń zawartych w projekcie planu z wnioskiem inwestora. Ponadto organ musi wykazać w uzasadnieniu, że istnieje możliwość uchwalenia mpzp w okresie zawieszenia postępowania. Zawieszenia dokonuje się w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Po upływie terminu zawieszenia, jeśli plan nie został uchwalony, należy podjąć procedurę i wydać decyzję.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r. z późn zm.) :

Art. 58. 1. Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego można zawiesić na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli:

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
 - 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego lub jego zmiany.
2. Jeżeli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio.

Art. 62. 1. Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
 - 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.
2. Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

Odmowa wydania decyzji wzięt dotyczy określonych prawem przypadków:

1. teren jest objęty ochroną wynikającą z przepisu odrębnego (ochrona konserwatorska, ochrona środowiska, ochrona przyrody, prawo lotnicze -strefy ograniczające wokół lotniska, prawo geologiczne, ochrona gruntów rolnych i leśnych, prawo wodne –tereny zalewowe i in.).

Odmowa następuje wówczas po dokonaniu uzgodnień z odpowiednimi jednostkami, które odmawiają uzgodnienia lub nakładają warunki, których nie akceptuje wnioskodawca.

2. działka objęta wnioskiem nie ma zagwarantowanego prawnie dostępu do drogi publicznej lub leży poza zasięgiem sieci infrastruktury.
 3. z analizy istniejącego zagospodarowania terenu wynika brak spełnienia zasady tzw. dobrego sąsiedztwa określonej art. 61.1 ww. ustawy plzp (brak kontynuacji gabarytów, funkcji, wskaźników).
 4. odmowa może być również wynikiem uzyskania braku uzgodnień z wojewodą , marszałkiem województwa , starostą w zakresie celu publicznego ujętego w planie, który wygaś.
-

II. Kompetencje Wojewody, Marszałka Województwa i starosty – bieżąca praktyka uzgodnieniowa.

Art. 53. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

4. Decyzje, o których mowa w art. 51 ust. 1, wydaje się po uzgodnieniu z:

- 10) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 - w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 10a) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 - w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;

Dalsze konsekwencje odmowy uzgodnienia dla inwestycji planowanej w pasie rezerwy terenu pod budowę drogi:

5a. W przypadku odmowy uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organy, o których mowa w ust. 4 pkt 10, z uwagi na zamiar realizacji na objętym wnioskiem terenie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 i art. 48, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego zawiesza się na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie uchwalono miejscowego planu albo nie ustalono lokalizacji inwestycji celu publicznego, związanej z tymi zadaniami, decyzję wydaje się pomimo braku tego uzgodnienia.

Wojewoda uzgadnia projekt decyzji wzięt w zakresie zadań rządowych, Marszałek Województwa w zakresie zadań samorządowych określonych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego. Natomiast kompetencje GDDKiA dotyczą dróg zrealizowanych, jako zarządcy tych dróg. Zarządcą wszystkich dróg publicznych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest Prezydent Miasta.

Warszawa jest miastem –gminą na prawach powiatu, Prezydent jest więc jednocześnie starostą.

Jednostki miejskie, które mogą posiadać w imieniu Prezydenta m.st.Warszawy kompetencje starosty w zakresie ochrony ww. celów publicznych w planach, które wygasły – opinia prawna Zespołu Radców Prawnych BAiPP z dnia 30 maja 2011 wskazuje, że może to być Zarząd Dróg Miejskich jako jednostka właściwa do dokonywania ww. uzgodnień w imieniu starosty. Jednocześnie z tej samej opinii wynika, że inwestycje planowane należy traktować jako wirtualne, zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 12.05.2009r II SA/Kr 348/09.

przykłady

NS-Maszewska i NS-Kwitnacza, Trasa Olszynki Grochowskiej- Skarbka z Gór, Chrzanowskiego-Nowowiatraczna (obwodnica śródmiejska) i in.

III. Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy ustalaniu warunków zabudowy. Możliwości zapisów w decyzji wz ustaleń studium w sytuacji, gdy procedura planistyczna nie toczy się lub jest na wstępnym etapie.

przykłady wniosków kolidujących z Trasą Olszynki Grochowskiej, Trasa Tysiąclecia, N-S jako fragmentem drogi krajowej nr 7, Nowowiatraczną –Obwodnicą Śródmiejską.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest wiążące przy wydawaniu decyzji wzięt a zaznaczone w nim przebiegi projektowanych dróg są orientacyjne i mogą ulec korektom w procedurze uchwalania mpzp.

Stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2011: „ dokonana bieżąca analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że w kwestii relacji pomiędzy studium uwarunkowań ... a wydawanymi przez organy gminy decyzjami w przedmiocie warunków zabudowy zachowuje swoją aktualność”.

IV. Co to są projektowane linie rozgraniczające w bieżącej działalności realizacyjnej. Współpraca z jednostkami miejskimi odpowiedzialnymi za komunikację. Projektowane sieci infrastruktury podziemnej wnioskowane przez prywatnego inwestora w pasach rezerwy terenu pod budowę dróg publicznych.

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA TRANSPORTU I GOSPODARKI MORSKIEJ

z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. (Dz. U. z dnia 14 maja 1999 r.)

§ 3. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 3) liniami rozgraniczających drogę - rozumie się przez to granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną drogi,

Powyższy przepis odnosi się do decyzji wydawanych dla dróg, niemniej projektowane linie rozgraniczające wysowne na załącznik graficzny nr 1 do decyzji o warunkach zabudowy nabierają mocy prawnej w momencie, gdy decyzja ta staje się ostateczna – są jednym z jej ustaleń, tym samym powinny być uwzględniane przy wydawaniu pozwolenia na budowę.

Uwzględnianie proj. linii rozgraniczających w decyzjach wzięt jest jedyną metodą w sytuacji braku planu, aby zagwarantować możliwość rozbudowy sieci dróg publicznych i zapewnić im przekroje właściwe dla tych dróg. Dokonać tego można we współpracy z wnioskodawcą, przy jego właściwym zrozumieniu dla problemu. Projektowane linie rozgraniczające są opracowywane przez Wydział Rozwoju Sieci Infrastruktury Miasta w BAIPP. Ich przebiegi wynikają z opracowań planistycznych dla danego terenu.

przykłady

Zielna-Królewska, Wawer-ul. Południowa (włoty), Ursus

IV. Bieżąca koordynacja pracy WRU z ustaleniami zawartymi w projektach mpzp. Zasady współpracy z inwestorami, koordynowanie inwestorów.

przykłady

Browary Warszawskie, Norblin-IMPEXMETAL, tereny d. Róży Luxemburg Modzelewskiego-Abramowskiego-Domaniewska i in.

V. Kolizja z projektem planu bez możliwości jej uniknięcia. Granice własności i ich znaczenie przy ustalaniu warunków zabudowy. Zmiany przebiegu dróg w projekcie planu w trakcie trwającej procedury wydawania decyzji wzięt. Zawieszenie postępowania na wniosek inwestora.

przykłady

np. Sokratesa-Nocznickiego, IPN

ul.Prosta – linia z proj. planu

Kolizja pomiędzy celem publicznym, jakim jest realizacja drogi a celem publicznym, jakim np. jest budowa stacji bazowej.

USTAWA z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁾(Dz. U. z dnia 16 czerwca 2010 r.) Celem nadrzędnym ustawy jest rozwój społeczeństwa informacyjnego poprzez stworzenie możliwości dostępu do internetu szerokopasmowego. Cel ten ma być realizowany poprzez zniesienie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną, a w szczególności poprzez rozwój sieci regionalnych oraz budowę telekomunikacyjnej infrastruktury przez samorządy. Do istotniejszych zapisów ustawy należy zaliczyć znaczne ułatwienia na poziomie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Polegają one na tym, że plan miejscowy nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeśli jest zgodna z przepisami odrębnymi, a ponadto nie wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego budowa infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznaczonym oddziaływaniu oraz wykonywanie innych robót budowlanych dotyczących takiej infrastruktury. Ustawa nakłada na gminy w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, obowiązek dostosowania treści planów miejscowych obowiązujących na obszarze ich właściwości do wymagań określonych w rozdziale o lokalizacji inwestycji telekomunikacyjnych - stanowiących, że gmina nie może ustanawiać zakazów, ani przyjmować w planie miejscowym rozwiązania uniemożliwiającego lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Ww. tzw. specustawa telekomunikacyjna obowiązuje od 17 lipca 2010 r. i ma również znaczący wpływ na procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

W sytuacji, gdy wnioskodawca nie wyraża zgody na modyfikację swojego wniosku i uwzględnienia przebiegu proj. drogi lub ew. poszerzenia drogi istniejącej, sytuacja pod względem prawnym staje się skomplikowana.

VI. Zakres problemów przy ustalaniu warunków zabudowy, w sytuacji gdy wnioskami objęte są znaczące powierzchniowo tereny, które nie posiadają wykreowanych układów drogowych.

przykłady

np. Odolany-Ordon-Prądyńskiego, Browary Warszawskie, Służewiec Przemysłowy-Cybernetyki-bocznice kolejowe, Ursus, Białołęka-Światowida, Pereca-Mennica, Miedziana-Chmielna Kulczyk, Nowaka-Jeziorańskiego

Projektowane układy drogowe na terenach objętych wnioskami o wydanie decyzji wz przedstawiają propozycje autorskie zespołu projektowego i odzwierciedlają głównie interes właściciela terenu. Natomiast nie zawsze odnoszą się do zewnętrznego układu dróg publicznych, co nie jest właściwe. Duże powierzchniowo tereny, ulegające przekształceniom (np. PKP), włączające się w funkcjonowanie miasta

powinny mieć prawidłowo wykreowane układy drogowe, o właściwych przekrojach, łączące się z drogami istniejącymi, często zbiorczymi.

W konkretnym przypadku wniosku dotyczącego terenu ok. 30 ha Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymało stanowisko BAIPP, że decyzja o warunkach zabudowy nie jest właściwym narzędziem do zagospodarowywania obszarów tej wielkości. Obecnie sprawa trafiła do WSA i oczekujemy na rozstrzygnięcie.

VII. Konsekwencje wydanych decyzji wzięt. Decyzja wzięt a zobowiązanie formalno-prawne. Skutki prawne ustaleń decyzji wzięt. Droga wewnętrzna a droga publiczna - prawo własności w pasach drogowych.

przykłady: Służewiec Przemysłowy, Ursus

Projektowane układy drogowe zapisane w decyzji wzięt nie mają takiej mocy prawnej jak drogi ustalone w miejscowym planie, mogą jednak stanowić pasy rezerwy terenu pod budowę przyszłych dróg. Potrzebna jest więc stała koordynacja pomiędzy realizacją urbanistyczną a procedurą planistyczną. Praca ta wymaga dobrej woli wszystkich uczestników, biorących udział w procesie inwestycyjnym, zarówno ze strony urzędu, jak i ze strony inwestora.

Należy przy tym pamiętać, że decyzje wzięt to decyzje administracyjne, są zatem wydawane na podstawie i zgodnie z wymogami Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy wydawać je, opierając się na obowiązującym prawie i bez zbędnej zwłoki. Brak właściwej podstawy prawnej w wydanej decyzji, podobnie jak bezczynność czy przewlekłość postępowania stanowią naruszenie prawa i mogą doprowadzić do konfliktu z inwestorem. Finał takiego konfliktu może nastąpić w sądzie, co nie byłoby dobre zarówno dla urzędu jak i osób prowadzących postępowanie o wydanie warunków zabudowy.

Konieczna jest więc właściwa i sprawna współpraca pomiędzy wszystkimi jednostkami miejskimi uczestniczącymi w procedurze i świadomość, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące zachowania pasów rezerwy terenu pod budowę dróg nie są doskonałe i znacznym stopniu uwzględniają interes właściciela gruntu a nie interesy miasta. Następuje więc w sposób nieuchronny konflikt interesów, w sytuacji, gdy świadomość konieczności realizacji dróg publicznych, zwłaszcza obwodnic jest oczywista, a budowa tych dróg stanowi ważny interes publiczny.