

Łódź, 13 lipca 2021 roku



Rada Gminy w Sieradzu
za pośrednictwem
Prezydenta Miasta Sieradza
Plac Wojewódzki 1
98-200 Sieradz

Wnioskodawca:

Jan Płachta

prowadzący działalność gospodarczą pod firmą:
JAN-BUD Jan Płachta

reprezentowany przez pełnomocnika:
Adwokata Jakuba Czarneckiego

PISMO

WU-A 20.07.2021
dy
19.07.2021
mi.

W odpowiedzi na wezwanie z 23 czerwca 2021 r. do uzupełnienia braków formalnych wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Sieradzu przy ul. P.O.W. na działce 179/ 4 (obręb 16) złożonego w oparciu o ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 5 lipca 2018 r. (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 219 z późn. zm., dalej: „Ustawa”) poniżej przedstawiam odpowiedzi na poszczególne zagadnienia

Ad niesprzeczność ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza”

Zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Sieradzu nr 139/XV/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza” z późniejszymi zmianami, w tym w szczególności zmianą uchwaloną Uchwałą nr VI/41/2019 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza (dalej: „Studium”), teren inwestycji jest oznaczony jako 2U-M/s czyli tereny zabudowy śródmiejskiej o funkcji usługowo – mieszkaniowej przeznaczone do przekształceń.

Zgodnie z p. IV 2.1 Załącznika nr 2 do Uchwały nr VI/41/2019 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza dla terenów zabudowy śródmiejskiej o funkcji usługowo – mieszkaniowej obejmujących położony centralnie obszar „serce miasta” do przekształceń–oznaczone symbolem 2U-M/s obecnie jest niewłaściwie

ukształtowany, ze względu na niezgodność funkcji istniejących obiektów (składy, hurtownie) z przeznaczeniem terenu. Dlatego też dla tego terenu wskazano następujące założenia.

- Dominująca funkcja usługowa z udziałem zabudowy mieszkaniowej
- Preferencja dla lokalizacji usług o charakterze publicznym i ogólnomiejskim,
- Kreowanie „centrum” miasta, kształtowanie węzłów strategicznych „Centrum” i „Dworcowy” oraz pasma strategicznego POW i Sienkiewicza poprzez realizację ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- Intensyfikacja zabudowy w ramach rezerw budowlanych z przeznaczeniem pod usługi o charakterze publicznym i komercyjnym oraz zabudowę mieszkaniową wielorodzinną przy zachowaniu standardów urbanistycznych: intensywność zabudowy – max. 1,6; procent zabudowy – max. 70%, wysokości zabudowy w nawiązaniu do wysokości zabudowy istniejącej (ale nie więcej niż 16m) za wyjątkiem obiektów stanowiących szczególny element kompozycji przestrzeni np. narożniki, zamknięcie ulicy.

Planowana inwestycja zakłada następujące parametry:

- intensywność zabudowy - **2,3656**
- procent zabudowy – **37,8%**
- wysokość zabudowy - **18,57 m**

Uzasadnienie niesprzeczności ww. parametrów zabudowy ze Studium

Na wstępie, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 5 ust. 4 Ustawy, warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.

Zgodnie z opisem dotyczącym terenów 2U-M/s są to tereny, których wykorzystanie było niewłaściwie ukształtowane, ze względu na niezgodność funkcji istniejących obiektów (składy, hurtownie) z przeznaczeniem terenu. Teren jest terenem zabudowy śródmiejskiej o funkcji usługowo – mieszkaniowej obejmujących położony centralnie obszar „serce miasta” do przekształceń. Dotychczasowe przeznaczenie terenów, można zatem uznać za szeroko rozumianą działalność produkcyjną, a co za tym idzie nie ma potrzeby do analizy parametrów wynikających ze Studium.

Po drugie, zgodnie z art. 17 ust. 6 Ustawy, budynki objęte inwestycją mieszkaniową w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców - nie mogą być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne. Natomiast, zgodnie z art. 17 ust. 7 Ustawy, jeżeli w odległości nie większej niż 500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej liczbę kondygnacji, o której mowa w ust. 6, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w miejscowościach, o których mowa w ust. 6, wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Na działkach sąsiednich, po południowej stronie drogi wewnętrznej przy ul. Sarańskiej 6 i ul. Jana Pawła II 12, znajdują się budynki mieszkalne 6 kondygnacyjne. W związku z tym planowana inwestycja byłaby „lustrzanym odbiciem” tych budynków.

Natomiast w odległości ok 300 m na ul. Władysława Łokietka 1 A i ul. Piastowskiej 2 A znajdują się budynek mieszkalny 12 kondygnacyjny.

W związku z tym, planowana budowa budynku o 5 kondygnacjach + poddasze użytkowe odpowiada parametrom istniejącej zabudowy.

Przechodząc natomiast do analizy 2 parametrów, które na pierwszy rzut oka mogą się wydawać sprzeczne ze Studium - intensywność zabudowy - 2,3656 (wg Studium – 1,6) oraz wysokość zabudowy - 18,57 m (według Studium 16 m) należy zwrócić uwagę na następujące aspekty o charakterze ogólnym.

Niesprzeczność ww. parametrów ze Studium wynika zdaniem Inwestora z tego, że zgodnie z p. IV.2. Studium wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenu odnoszą się do zabudowy nowo projektowanej. Wskaźniki dla zabudowy już istniejącej należy wyznaczać indywidualnie na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wskaźników odnoszących się do wysokości zabudowy dopuszcza się indywidualne ustalenia na etapie sporządzania planu miejscowego biorąc pod uwagę charakter obiektu budowlanego (np. obiekt stanowiący dominantę w kompozycji przestrzeni, obiekty sąsiadujące z obiektami zabytkowymi, obiekty sportowe, obiekty i urządzenia technologiczne).

Dla obszaru objętego planem miejscowym, w sytuacji jego zmiany lub sporządzenia nowego, dopuszcza się stosowanie wskaźników określających zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu przyjęte w dotychczas obowiązującym planie miejscowym.

Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego obszaru Węzła Strategicznego "CENTRUM" w Sieradzu Uchwała nr V/44/2003 Rady Miejskiej w Sieradzu z 19 lutego 2003 r. (dalej: „Plan”) ma następujące odstępstwa od Studium w obszarze analizowanym (9 MŚ):

1. dopuszcza maksymalną wysokość budynków od strony przestrzeni publicznej – 3 kondygnacje + poddasze użytkowe, ale nie jest natomiast w Planie wskazana wysokość budynku, ani dopuszczalna wysokość kondygnacji;
2. w Planie brak jest zapisu dot. intensywności zabudowy dla terenu na którym planowana jest inwestycja.

Oznacza to, że Rada Gminy uchwalając Studium a następnie Plan dopuszczała wprowadzenie odstępstw, a co za tym traktowała parametry zabudowy jako mające charakter orientacyjny. Takie podejście jest zgodne z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, które

traktują „niesprzeczność ze studium”, jako niesprzeczność z ogólnymi kierunkami zabudowy, a nie szczegółowymi parametrami.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. (II OSK 751/07), o ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być - w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 PlanZagospU - w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, **a studium nie może ustalać tego co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** Wynika to dość jednoznacznie z brzmienia art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 5 PlanZagospU. Jeżeli tak to należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, iż wprowadzenie w studium ograniczeń dotyczących maksymalnych powierzchni sprzedaży oraz ograniczeń dotyczących branż narusza i to w sposób istotny art. 10 ust. 2 pkt 2 PlanZagospU. Nie są to bowiem wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów właściwe dla studium. Nie można również przyjąć, by wprowadzenie takich ograniczeń umożliwiły ustalenia o dopuszczalności określenia w studium terenów wyłączonych spod zabudowy. Dopuszczalności wprowadzenia do tekstu studium wymienionych ograniczeń nie można też upatrywać - jak chce tego strona skarżąca - w regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233), wydanym z upoważnienia delegacji zawartej w art. 10 ust. 4 ustawy. W przepisie tym wskazano, że ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Ma rację Sąd pierwszej instancji, że użyty w tym przepisie zwrot "minimalne i maksymalne parametry" należy odnosić do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 2 PlanZagospU), nie zaś do parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i z tym związanego sposobu zagospodarowania terenu. Ta ostatnia materia wchodzi w zakres przedmiotowy planu, a nie studium (art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU).

Wskazany powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jest powszechnie cytowany w innych orzeczeniach, w których konieczna jest analiza zapisów studium.

Wyrok NSA został również wykorzystany w uzasadnieniu prawomocnego wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r. (II SA/GI 744/20) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji. WSA uznał, że zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 5 ust. 3 Ustawy poprzez uznanie, że planowana inwestycja jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak wskazał WSA, zgodnie z art. 9 ust. 1

PlanZagospU studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzone jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planach zagospodarowania przestrzennego, czy też w uchwałach lokalizacyjnych. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu nie mogą być sprzeczne z założeniami studium. Tak samo uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może być sprzeczna z obowiązującym studium.

Ta ogólność studium oraz jego charakter jako aktu nie mającego charakteru normy prawa powoduje, że ocena niesprzeczności uchwały lokalizacyjnej ze studium nie może polegać na nadaniu studium tożsamesgo charakteru jaki ma plan - jako precyzyjnej normy prawa, ustalającej ściśle określone parametry zabudowy, które muszą być przestrzegane przy ustalaniu gabarytów zabudowy. Innymi słowy wysokości zabudowy oraz ilość miejsc postojowych nie jest jednocześnie wskaźnikiem maksymalnym, który nie może zostać przekroczony na etapie uchwalenia planu, czy jak tutaj lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Nie jest przy tym zgodne z celem specustawy, aby orientacyjne i uśrednione parametry ze studium traktować jako graniczne i nieprzekraczalne. Po pierwsze studium nie jest normą prawa, która winna być ściśle recypowana do uchwały lokalizacyjnej. Po drugie - ze względu na poszanowanie zasady zachowania ładu przestrzennego, konieczne jest dostosowanie wskaźników do otaczającej zabudowy. W tym wypadku uchwała będzie odpowiednikiem planu miejscowego dla terenu inwestycyjnego i w analizach przeprowadzanych na potrzeby jej uchwalenia, parametry zostaną konkretnie wskazane. Dlatego też fundamentalne znaczenie ma koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, sporządzana przez osoby uprawnione zgodnie z PlanZagospU (art. 6 ust. 4 Ustawy). W tym dokumencie powinien zostać określony i przeanalizowany teren inwestycji wraz z terenem otaczającym. Specustawa, w przeciwieństwie do PlanZagospU w zakresie decyzji o warunkach zabudowy, nie przesądza jaki zakres obszarowy ma podlegać analizie. Wydaje się, że w każdym wypadku, w zależności od konkretnych uwarunkowań przestrzennych, kulturowych, administracyjnych, historycznych, osoba sporządzająca koncepcję będzie miała obowiązek ustalić obszar poddany analizie, uwzględniając stan zagospodarowania i przenosząc dopuszczalne w studium wskaźniki. Trzeba przyjąć, że w każdym indywidualnym przypadku wskaźniki te mogą odbiegać od tych podanych jako średnie, zarówno poniżej, jak i przekraczać powyżej. O tym będą decydowały konkretne uwarunkowania otoczenia.

Natomiast, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2020 r. (II OSK 1759/20), przy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wymaga uwzględnienia sposób zagospodarowania terenu sąsiedniego. Potwierdza to zachowanie przez ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących zasady poszanowania ładu przestrzennego, który wymaga oceny planowanej zabudowy w szerszej perspektywie terytorialnej, a nie tylko ograniczenie się do terenu inwestycji. O wartości wskaźników będą decydowały konkretne uwarunkowania otoczenia.

Dodatkowo, co istotniejsze w uzasadnieniu wyroku znalazły się szerokie rozważania Sądu co do charakteru studium. Jak wskazał NSA, co do zasady studium określa jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy. Nie wyklucza to, że może w swojej treści uszczegółwiać poszczególne parametry zabudowy, co ma znaczenie dla ustalenia niesprzeczności innych aktów planistycznych ze studium. Taki też wniosek wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądownoadministracyjnego. W tej jednak sprawie w zakresie wskazywanych wskaźników wysokościowego i intensywności zabudowy Studium posługuje się nieostrymi pojęciami, wyróżniając jedynie ich kategorie jako uśrednione wskaźniki dla poszczególnych terenów, które będą uszczegóławiane na etapie ustalania planów miejscowych. Służyć one mają do badania chłonności terenów i opracowywania wytycznych programowo-przestrzennych w m.p.z.p.". Brak jest tym samym podstaw do przyjęcia, że za pomocą ww. kategorii w Studium określono wskaźniki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji.

Przy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wymaga uwzględnienia sposób zagospodarowania terenu sąsiedniego. Potwierdza to zachowanie przez Ustawę zasady poszanowania ładu przestrzennego, który wymaga oceny planowanej zabudowy w szerszej perspektywie terytorialnej, a nie tylko ograniczenie się do terenu inwestycji. O wartości wskaźników będą decydowały konkretne uwarunkowania otoczenia. W tym miejscu wskazania wymaga, że konieczności dokonania w omawianym zakresie oceny wynika nie tylko z zasad wynikających z PlanZagospU, lecz także z art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 5, art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b i c oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b i c Ustawy, ponieważ planowana na podstawie specustawy inwestycja ma uwzględniać charakter zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana, co wymaga uwzględnienia, w tej sprawie nie tylko parametrów sąsiedniej zabudowy jednorodzinnej, czy – kościoła, lecz także zabudowy wielorodzinnej, która znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji. Wbrew twierdzeniom organu analiza w tym zakresie nie sprowadza się tylko do danej jednostki planistycznej, ponieważ z ww. przepisów nie wynika taka zasada na potrzeby ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Artykuł 8 ust. 1 pkt 2 specustawy stanowi, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową. Jest to inne zagadnienie niż wynikające z art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 5, art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b i c oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b i c specustawy, które dotyczą konieczności uwzględnienia przy podejmowaniu uchwały charakteru sąsiedniej zabudowy (terenu otaczającego planowaną

inwestycję). Nie znajdują, jak wskazuje NSA, potwierdzenia wskazywane w skardze kasacyjnej naruszenia art. 5 ust. 3 specustawy w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 2 pkt 5 Ustawy.

Odnosząc wnioski płynące z wyroku NSA z 15 października 2020 r. (II OSK 1759/20) do niniejszej sprawy, należy wskazać, że budynki wielomieszkaniowy znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji przy ul. Sarańskiej 6 i ul. Jana Pawła II 12 mają po 6 kondygnacji i kilkanaście klatek schodowych. Tak duże budynki mają znaczny wpływ na określenie wskaźników zabudowy dla inwestycji i mieszczą się w parametrach przez nie wyznaczonych.

Ad Porozumienie o którym mowa w art. 22 ust. 1 Ustawy

Inwestor nie zawarł porozumienia o którym mowa w art. 22 ust. 1 Ustawy


adw. Jakub Czárnecki