



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.9.2017.MS1

Warszawa, 25 stycznia 2017 r.

Rada Gminy Brudzeń Duży
ul. Toruńska 2
09 – 414 Brudzeń Duży

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/136/16 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 28 grudnia 2016 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Siecień” w odniesieniu do ustaleń § 9 ust. 2 pkt 5 w zakresie sformułowania „(...) lub jako obiekt dobudowany (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2016 r. Rada Gminy Brudzeń Duży podjęła uchwałę Nr XVIII/136/16 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Siecień”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy obok przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenia inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu, zaś stosownie do dyspozycji § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”.

Ponadto obowiązkiem Rady Gminy Brudzeń Duży, wynikającym z:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **maksymalną wysokość zabudowy**, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i **gabaryty obiektów**;”;
- § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest sformułowanie ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które „powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, **a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu**;”.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Brudzeń Duży naruszyła w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem UO, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości zabudowy budynku mieszkalnego jako obiektu dobudowanego do budynku usługowego.

Zgodnie z ustaleniami § 9 ust. 1, 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **UO** ustala się: 1) funkcję podstawową – teren usług oświaty; 2) funkcję uzupełniającą – mieszkaniowa na potrzeby władających i użytkowników obiektów, usługi w zakresie sportu, rekreacji, turystyki oraz w zakresie usług podstawowych., 2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 4) intensywność zabudowy w granicach 0,1 - 0,8; 5) funkcja mieszkaniowa może być łączona z funkcją usługową w formie wbudowanej lub jako obiekt dobudowany; (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy: 1) **maksymalna wysokość budynków usługowych – do 15 m**; 2) **maksymalna wysokość budynków garażowych i gospodarczych do 7 m**; 3) **dachu budynków ulgowych dwu- lub wielospadowe o nachyleniu połaci 20-45°**; 5) **dachy budynków gospodarczych o nachyleniu połaci 5-45°**”. Powyższe oznacza, iż w ramach tego samego terenu, plan dopuszcza realizację funkcji mieszkaniowej, która może być realizowana w obiekcie usługowym oraz w ramach oddzielnego budynku dobudowanego do budynku usługowego, przy czym dla dobudowanego budynku mieszkalnego nie określono

maksymalnej wysokości zabudowy, jak również nie określono geometrii dachu. Powyższe należy zatem kwalifikować jako istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które obliguje do określenia wysokości wszelkich dopuszczonych planem obiektów budowlanych.

Ustalenia planu miejscowego winny być jednoznaczne i nie mogą budzić jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. W tym kontekście wskazać należy, iż przytoczone powyżej ustalenia planistyczne są niejednoznaczne i nieprecyzyjne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji oraz do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, odmiennie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

W związku z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a także mając na uwadze fakt braku możliwości ingerowania przez organ nadzoru w ustalenia planu niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w ww. zakresie.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia maksymalnej wysokości zabudowy wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/136/16 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 28 grudnia 2016 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Siecień”, w części dotyczącej ustaleń § 9 ust. 2 pkt 5 w zakresie sformułowania „(...) lub jako obiekt dobudowany (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera