



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.50.2017.BŁ

Warszawa, 2 marca 2017 r.

Rada Miejska w Brwinowie
ul. Grodziska 12
05 - 840 Brwinów

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 XXXVII.325.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. Rady Miejskiej w Brwinowie „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Moszna i Moszna Parcele – Etap I – fragment zgodnie z uchwałą nr LII.559.2014 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 9 maja 2014 r.”, w zakresie ustaleń:

- § 24 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej intensywności zabudowy dla zabudowy istniejącej,”;
- § 24 pkt 6 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy istniejącej i istniejącego zagospodarowania terenu,”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brwinowie na sesji w dniu 30 stycznia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXVII.325.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. Rady Miejskiej w Brwinowie „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Moszna i Moszna Parcele – Etap I – fragment zgodnie z uchwałą nr LII.559.2014 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 9 maja 2014 r.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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.

Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. m.in.: **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 oraz **linie zabudowy i gabaryty obiektów**.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ww. przepisie należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia te wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub **ustalenie ich w sposób niejednoznaczny**, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem uchwała zawiera następujące ustalenia:

- § 24 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „*Na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem PU-1 obowiązują następujące ustalenia: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: a) maksymalna intensywność zabudowy na działce budowlanej – 1,5, przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej intensywności zabudowy dla zabudowy istniejącej,*”;
- § 24 pkt 6 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „*Na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem PU-1 obowiązują następujące ustalenia: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) c) minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 25%, przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy istniejącej i istniejącego zagospodarowania terenu,*”.

Powyższe ustalenia, we wskazanej części, w odniesieniu do obligatoryjnych parametrów kształtowania zabudowy i wskaźnika zagospodarowania terenu, są niewystarczające i nie stanowią żadnej normy. Plan miejscowy zaś powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zatem być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Powyższe zaś zapisy,

odnośnie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. poprzez udział wyrażony np. w %. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury. Na szczególną uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, gdzie Sąd jednoznacznie wskazał, iż: „(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone. Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie, w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie „lub zgodnie ze stanem istniejącym”, co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.”.

W kontekście ustaleń § 24 pkt 6 lit. a i c uchwały dodać należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną intensywność zabudowy oraz powierzchnię biologicznie czynną dopuszczonych na działce budowlanej, w tym również uwzględniać ww. elementy w sposób sparametryzowany dla zabudowy już istniejącej, tak jak wskazał na to Sąd w cytowanym wyżej wyroku.

Zwrócić przy tym należy uwagę na ustalenie § 24 pkt 5 lit. b uchwały, które dopuszcza „adaptację budynków” w ramach terenu oznaczonego symbolem PU-I. Co więcej pojęcie adaptacji budynków zostało zdefiniowane w § 4 pkt 1 uchwały i oznacza ono „(...) możliwość zachowania istniejących budynków w dotychczasowym użytkowaniu z dopuszczeniem ich remontu i przebudowy; nadbudowa, rozbudowa i zmiana sposobu użytkowania tych budynków jest możliwa wyłącznie przy zachowaniu zgodności z ustaleniami planu dotyczącymi terenu, w liniach rozgraniczających którego są one położone;”. Tym samym, zgodnie z cytowanymi wyżej ustaleniami planu, rozbudowa istniejących budynków może się odbywać wyłącznie przy zachowaniu ustalonych w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Wskazać przy tym należy, iż ustalenia planu miejscowego dotyczą regulacji dla przyszłych zamierzeń. Powyższe oznacza, iż wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu określone w planie miejscowym dotyczą nowych zamierzeń inwestycyjnych, nie odnoszą się zaś do stanu istniejącego. Powyższe potwierdza również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 26 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 360/16: „Słusznie przy tym zwraca uwagę Sąd pierwszej instancji, że założenia planu dotyczą przede wszystkim przyszłej zabudowy, jaka będzie mogła powstać po jego wejściu w życie.”.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Należy jednak podkreślić, iż budowa nowych, jak i rozbudowa istniejących już obiektów budowlanych, musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów.

W związku z powyższym wskazać należy, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie, m.in.: maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału

powierzchni biologicznie czynnej wyrażonego w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Określenie ww. wskaźników w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Zatem ich brak lub określenie ich w sposób niejednoznaczny stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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., w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

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., 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 uchwały Nr XXXVII.325.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. Rady Miejskiej w Brwinowie „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Moszna i Moszna Parcele – Etap I – fragment zgodnie z uchwałą nr LII.559.2014 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 9 maja 2014 r.”, w zakresie ustaleń:

- § 24 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej intensywności zabudowy dla zabudowy istniejącej,”;
- § 24 pkt 6 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszcza się zachowanie istniejącej powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy istniejącej i istniejącego zagospodarowania terenu,”,

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 Szipera