



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.125.2017.RM

Warszawa, 9 maja 2017 r.

Rada Miejska w Błoniu
Rynek 6
05 - 870 Błonie

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/268/17 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 10 kwietnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Bieniewice, którego granice wyznacza: zachodnia linia rozgraniczająca ul. Purzyckiego, teren PKP, zachodnia granica administracyjna wsi Bieniewice (na odcinku od PKP do ul. Strażackiej), północna linia rozgraniczająca ul. Strażackiej i ul. Błońskiej (do ul. Purzyckiego).”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret siódme uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret dziewiąte uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret ósme uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret dziesiąte uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Błoniu na sesji w dniu 10 kwietnia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXII/268/17 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Bieniewice, którego granice wyznacza: zachodnia linia rozgraniczająca ul. Purzyckiego, teren PKP, zachodnia granica administracyjna wsi Bieniewice (na odcinku od PKP do ul. Strażackiej), północna linia rozgraniczająca ul. Strażackiej i ul. Błońskiej (do ul. Purzyckiego).”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, 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.” oraz na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

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**, w tym również w zakresie geometrii dachu (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego <Dz. U. Nr 164, poz. 1587>).

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. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem uchwała zawiera następujące ustalenia:

– § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret siódme uchwały, w brzmieniu: „2. *Zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1) tereny o symbolu 1MN, 2MN, 3MN: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – dachy budynków dwuspadowe lub wielospadowe o nachyleniu głównych połaci dachowych od 20⁰ do 45⁰, z wyłączeniem budynków gospodarczych, garażowych oraz obiektów małej architektury, dla*

których określa się dachy o nachyleniu połaci dachowych do 30⁰, w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;

- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret dziewiąte uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1) tereny o symbolu 1MN, 2MN, 3MN: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – w przypadku istniejących budynków przekraczających dopuszczalne parametry wysokościowe określone dla terenu, dopuszcza się ich remonty, przebudowę oraz rozbudowę przy nieprzekraczaniu istniejącej wysokości budynku,”;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret ósme uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: (...) 2) tereny o symbolu 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – dachy budynków dwuspadowe lub wielospadowe o nachyleniu głównych połaci dachowych od 20⁰ do 45⁰, z wyłączeniem budynków usługowych, gospodarczych, garażowych oraz obiektów małej architektury, dla których określa się dachy o nachyleniu połaci dachowych do 30⁰, w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret dziesiąte uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: (...) 2) tereny o symbolu 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – w przypadku istniejących budynków przekraczających dopuszczalne parametry wysokościowe określone dla terenu, dopuszcza się ich remonty, przebudowę oraz rozbudowę przy nieprzekraczaniu istniejącej wysokości budynku,”;
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: (...) 3) teren o symbolu Uo : (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – w przypadku istniejących budynków przekraczających dopuszczalne parametry wysokościowe określone dla terenu, dopuszcza się ich remonty, przebudowę oraz rozbudowę przy nieprzekraczaniu istniejącej wysokości budynku,”.

Powyższe ustalenia 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 maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu, 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. w metrach. 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, w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, 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 cytowanych wyżej ustaleń uchwały dodać należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy oraz geometrię dachu dopuszczonych na danym terenie, w tym również uwzględniać maksymalną wysokość oraz geometrię dachu w sposób sparametryzowany dla zabudowy już istniejącej, tak jak wskazał na to Sąd w cytowanym wyżej wyroku. Zwrócić przy tym należy uwagę na pojęcia jakimi uchwałodawca posługuje się w kwestionowanych ustaleniach planu. Mianowicie „przebudowa” to „(...) wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;”, zaś poprzez „budowę” należy rozumieć „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;”. Powyższe wynika wprost z art. 3 pkt 6 i 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.). Zatem z cytowanych wyżej definicji wynika, iż o ile w przypadku przebudowy nie można zmienić wysokości zabudowy ani dokonać również zmian konstrukcyjnych, wobec czego geometria dachów już istniejących również nie ulegnie zmianie, o tyle w przypadku rozbudowy te parametry mogą ulec już zmianie. Tymczasem zgodnie z cytowanymi ustaleniami uchwały również w przypadku rozbudowy maksymalna wysokość zabudowy oraz kąt nachylenia dachu mogą być zachowane zgodnie ze stanem istniejącym.

Co więcej ustalenia:

- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret dziewiąte są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret ósme uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret dziesiąte są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret dziewiąte uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret siódme uchwały,

w ramach których dopuszcza się remonty, przebudowę, rozbudowę i nadbudowę już istniejących budynków, zgodnie z parametrami określonymi dla terenu.

Ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś ze „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”.

Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Wskazać również należy, iż określane w planie miejscowym parametry, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a więc nie tylko samych budynków.

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 wysokości zabudowy oraz geometrii dachu. Określenie ww. parametrów i 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.).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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. i § 4 pkt 6 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. 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 Nr XXXII/268/17 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 10 kwietnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Bieniewice, którego granice wyznacza: zachodnia linia rozgraniczająca ul. Purzyckiego, teren PKP, zachodnia granica administracyjna wsi Bieniewice (na odcinku od PKP do ul. Strażackiej), północna linia rozgraniczająca ul. Strażackiej i ul. Błońskiej (do ul. Purzyckiego).”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret siódme uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;
 - § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret dziewiąte uchwały;
 - § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret ósme uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku rozbudowy budynków dopuszcza się nawiązanie do spadków istniejących,”;
 - § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret dziesiąte uchwały;
 - § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme uchwały,
- 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