

Uchwała Nr 458/XLII/2018  
Rady Miejskiej w Serocku  
z dnia 26 marca 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 935), Rada Miejska w Serocku uchwała co następuje:

§ 1

Nie uwzględnia się, wniesionego w dniu 23.02.2018 r. wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock - sekcja F1 obręb Jadwisin (Dz. Urz. .Woj. Maz. z 2013 roku, poz. 7420).

§ 2

Rada Miejska przedstawia swoje stanowisko w przedmiocie wezwania w uzasadnieniu uchwały, stanowiącym integralną część uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Serock.

§ 4

Kopię uchwały wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej  
w Serocku  
*Artur Borkowski*

## UZASADNIENIE

Uchwały nr 458/XLII/2018  
Rady Miejskiej w Serocku z dnia 26 marca 2018 r.

Pismem z dnia 20 lutego 2018 roku, osoba prywatna będąca właścicielem nieruchomości na terenie Zegrza, reprezentowana przez pełnomocnika wezwała Radę Miejską w Serocku do usunięcia naruszenia prawa, poprzez zmianę uchwały Rady Miejskiej w Serocku Nr 342/XXXVII/2013, z dnia 3 czerwca 2013 roku, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock, sekcja F1 obręb Jadwisin – dalej zwanej planem, lub planem miejscowym, polegającą na usunięciu z treści jej §40 pkt 4 lit. d określenia „nadziemnych”.

Podstawą prawną złożonego wezwania był art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”.

Wzywający określa naruszenie swojego interesu prawnego jako uchwalenie planu miejscowego, który jest sprzeczny z ustaleniami obowiązującymi dla tego terenu, w dniu uchwalania tego planu, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co stanowić ma naruszenie przepisów prawa materialnego, określonych w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie ze spornym zapisem planu, dla terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami MWU i numerami od 1 do 10, wprowadzono limit maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych nowoprojektowanych budynków, na cztery.

Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tereny określone w planie symbolami MWU, wyznaczone zostały w granicach wyznaczonej przez studium strefy funkcjonalno-przestrzennej B, określanej jako „mieszkaniowo-usługowa o średniej intensywności, z dominacją obiektów mieszkaniowych w zespołach (zabudowa wielorodzinna do 4 kondygnacji i jednorodzinna) i samodzielnych obiektów usług publicznych i komercyjnych”. Studium w dalszych ustaleniach dla strefy B wprowadza następujące wskaźniki i parametry urbanistyczne: maksymalna wysokość zabudowy: 18 m oraz minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 25%.

Wzywający wskazuje na niezgodność zapisów planu względem ustaleń wynikających z uchwalonego studium, poprzez dopuszczenie w planie do realizacji na terenach funkcjonalnych oznaczonych symbolami MWU zabudowy wielorodzinnej o czterech kondygnacjach nadziemnych, podczas gdy zapisy studium nie rozróżniają pojęcia kondygnacji na podziemne lub nadziemne, co w ocenie wzywającego należy rozumieć jako limitujące liczbę kondygnacji dopuszczalnych do wykonania na tym terenie w ogóle. W obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostały zawarte odrębne ustalenia limitujące lub zabraniające realizacji kondygnacji podziemnych.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nie jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy, „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, wraz z uzasadnieniem”. Bezsprzecznym zatem jest, że plan miejscowy sporządza się zgodnie z wcześniej uchwalonym studium.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowywane jest przez organ wykonawczy gminy, a jego zakres precyzyjnie określa art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 roku, Nr 118, poz. 1233). Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uwzględniając stan prawny aktualny na dzień prac nad studium) w studium obowiązkowo określić należało m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Zgodnie z §6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalenia te zapisuje się jako minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego.

Przez ładu przestrzenny, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozumie się „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Celem uchwalenia studium, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Natomiast jak stanowi art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Z przywołanego zestawienia przepisów jednoznacznie wynika, że studium jest dokumentem kierunkowym, wyznaczającym drogę, według której ma następować rozwój gminy, w kontekście docelowego zagospodarowania poszczególnych terenów gminy, przy uwzględnieniu istniejących na terenie danej jednostki administracyjnej lokalnych uwarunkowań. Tym samym w studium nie określa się precyzyjnych wskaźników kształtowania zabudowy, co jest domeną dopiero planu miejscowego. Jak wskazano powyżej w studium należy natomiast określić pewne ramowe wartości przyjętych parametrów urbanistycznych, które następnie są doprecyzowane w planie miejscowym.

Kierując się wymaganiem ochrony ładu przestrzennego, w uchwalonym w 2009 roku studium, Rada określiła niezbędne do zachowania w strefie B: maksymalną wysokość zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. W kontekście dopuszczonych ustaleniami studium na terenie tej strefy zabudowy wielorodzinnej, wprowadzony został limit maksymalnej liczby kondygnacji na cztery. Czynniki te stanowią wartości brzegowe niezbędne do ustalenia podczas opracowywania planów miejscowych.

Uwzględniając definicję ładu przestrzennego zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest jednak podstaw, aby określoną w studium liczbę kondygnacji dla zabudowy wielorodzinnej odnosić również do kondygnacji podziemnych. Należy bowiem uwzględnić, że części podziemne budynku, co do zasady nie wpływają na zachowanie bądź zakłócenie ładu przestrzennego na danym terenie. Elementy podziemne budynku nie wpływają bowiem na sposób postrzegania danej przestrzeni, ani też nie kształtują jej kompozycyjno-estetycznej całości. Czynniki te kształtowane są natomiast przez nadziemne elementy zabudowy. Podstawowymi elementami wpływającymi na zachowanie ładu przestrzennego na danym terenie, są natomiast wysokość zabudowy oraz jej funkcja.

Stosowanie określonej w studium liczby kondygnacji dla zabudowy wielorodzinnej, również do części podziemnych budynków, o co wnosi w swoim wystąpieniu wzywający do usunięcia naruszenia prawa, skutkować będzie zakłóceniem wprowadzanych przez ten dokument podstaw do zachowania ładu przestrzennego na poszczególnych terenach, które następnie są wprowadzane w życie i doprecyzowane w planach miejscowych. Spełnienie żądania wynikającego z podania doprowadziłoby bowiem do sytuacji, kiedy na terenie funkcjonalnym określonym w planie miejscowym objętym wezwaniem jako MWU8, obok istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o czterech i pięciu kondygnacjach nadziemnych, inwestor realizujący garaże na kondygnacjach podziemnych budynku, będzie mógł zrealizować budynek o wyłącznie dwóch kondygnacjach nadziemnych. W ten sposób uchwalony plan miejscowy z narzędzia służącego ochronie ładu przestrzennego, stanie się dokumentem dysharmonizującym istniejący i funkcjonujący układ urbanistyczny.

Wysokość zabudowy jest parametrem urbanistycznym obowiązkowo określanym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o planowaniu przestrzennym). Wysokość zabudowy określa się poprzez podanie bezwzględnej wartości granicznej, ponad którą nie mogą być wznoszone obiekty budowlane. Pomocniczo, wysokość zabudowy określić można również poprzez określenie maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych. Kondygnacje podziemne natomiast nie wpływają na wysokość obiektu budowlanego, i ich dopuszczalna liczba nie musi być obligatoryjnie określana w planie miejscowym. W pewnych szczególnych uwarunkowaniach lokalnych, jak np. skomplikowane warunki gruntowe, trudna rzeźba terenu, mogą być w dokumentach planistycznych wprowadzane limity w tym zakresie.

Wysokość zabudowy jest zatem jednym z podstawowych parametrów służących zachowaniu ładu przestrzennego i koniecznych do określenia najpierw ramowo, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a następnie w zakresie dopuszczonym przez studium, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Określony w wyznaczonej przez studium strefie B, limit liczby kondygnacji dla zabudowy wielorodzinnej do czterech, winien być zatem oceniany wyłącznie w zakresie zewnętrznych gabarytów nowopowstających obiektów budowlanych, tym samym za błędną i niezgodną z celem uchwalania studium należy uznać próbę jego odniesienia do kondygnacji podziemnych.

Podkreślenia wymaga również, że plan miejscowy będący przedmiotem wezwania, zgodnie z wymaganiami art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym był przedmiotem oceny legalności przyjętych w nim rozwiązań przez Wojewodę Mazowieckiego. Organ nadzoru wydał w sprawie przedmiotowego planu rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I-4131.80.2013.RM, z dnia 2 lipca 2013 roku, stwierdzające nieważność części ustaleń planu. Wśród ustaleń wyeliminowanych z obiegu prawnego nie znalazł się jednak przepis §40 pkt 4 lit. d przedmiotowego planu. Należy zatem uznać, że sporna regulacja była już przedmiotem drobiazgowej kontroli organu uprawnionego do oceny jej legalności i nie została zakwestionowana.

W oparciu o powyższe Rada stwierdza, że wezwanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Przewodniczący Rady Miejskiej  
w Serocku

Artur Borkowski