



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 5 grudnia 2019 r.

Poz. 6846

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.13.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2019 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/52/2019 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 października 2019 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Aleksandrów w części obejmującej § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr IX/52/2019 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 października 2019 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Aleksandrów w części obejmującej § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały.**

#### Uzasadnienie

Uchwała IX/52/2019 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 października 2019 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2019 r.

Powołując się na przepis art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) Rada Gminy Aleksandrów uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Aleksandrów.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Jak stanowi art. 27 ww. ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr IX/52/2019 Rady Gminy Aleksandrów w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Aleksandrów została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji

planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Na wstępie należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy). Lokuje się zatem wśród konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Uchwała ta, jako akt prawa miejscowego, podlega zatem szczególnym rygorom prawnym, a jej regulacje w zakresie elementarnych ustaleń planu powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Istotne jest, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozostawiał żadnych wątpliwości, co do jego ustaleń, był czytelny i spójny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08) stwierdził, iż: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012r. (sygn. akt II SA/Go 778/12, LEX nr 1249004) konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia w akcie prawa miejscowego definicji lub doprecyzowywania pojęć ustawowych.

Tymczasem, w § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, Rada wprowadzając pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy wskazała: cyt. „wskaźnik intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, wyliczony jako stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków na działce budowlanej do powierzchni tej działki. Intensywność zabudowy wyraża się wskaźnikiem stanowiącym ułamek dziesiąty”.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ustawodawca wprost wyjaśnia, że wskaźnik intensywności zabudowy nie zawiera ograniczenia wyłącznie do kondygnacji nadziemnych. Intensywność zabudowy winna uwzględniać całkowitą powierzchnię zabudowy, a więc ujmującą wszystkie kondygnacje, nie tylko nadziemne.

Co więcej, jak wynika z treści § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), przez kondygnację należy rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne.

Z kolei, w § 3 pkt 17 oraz § 3 pkt 18 rozporządzenia ustawodawca wyróżnia podział na kondygnację podziemną i nadziemną. Na podstawie z art. § 3 pkt 17 przez kondygnację podziemną należy rozumieć kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację, natomiast kondygnacja nadziemna – zgodnie z § 3 pkt 18 – to każda kondygnacja niebędąca kondygnacją podziemną.

Jak wynika z § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, Rada Gminy Aleksandrów wskazała, że przy określeniu intensywności zabudowy brane są pod uwagę wyłącznie kondygnacje nadziemne, modyfikując tym samym sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy określony w ustawie.

W tym miejscu podkreślić należy, że z samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu obliczania poszczególnych wskaźników, ale jedynie do określania ich parametrów.

Takie działanie Rady Gminy jest nieuprawnione i – w ocenie organu nadzoru – stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Potwierdza tę okoliczność również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym, stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ponadto brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które wpływają (modyfikują) na przepis rangi ustawowej. W tym przypadku poprzez zdefiniowanie pojęcia "powierzchnia całkowita" zabudowy zmodyfikowano przepis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestionowany przepis uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, a przekraczając upoważnienie ustawowe naruszono art. 7 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/52/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Aleksandrów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Aleksandrów