



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 22 czerwca 2023 r.

Poz. 3443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.243.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Świętajno Nr XLVI/289/23 z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Dworackie, gm. Świętajno, w części obejmującej: § 2 ust. 6 pkt 6.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do tutejszego organu w dniu 22 maja br., powołując się, na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn.zm.), Rada Gminy Świętajno uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowany na wstępie przepis, w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego poprzez powtórzenie i modyfikację postanowień art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 2 ust. 6 uchwały, Rada Gminy Świętajno zawarła definicje pojęć używanych w jej treści. W pkt 6 zdefiniowała pojęcie „wskaźnika intensywności zabudowy”, rozumianego jako powierzchnię całkowitą wszystkich budynków zlokalizowanych na działce w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu.

Rada gminy wprowadzając powyższe postanowienie, dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.). Przepis ten posługuje się pojęciem intensywność zabudowy i określa go, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Z powyższego wynika, iż kwestie intensywności zabudowy zostały kompleksowo uregulowane już w akcie wyższego rzędu. W obecnie obowiązującym stanie prawnym niedopuszczalnym było zatem definiowanie intensywności zabudowy przez organ stanowiący gminy.

Na marginesie należy nadmienić, że do dnia 21 października 2010 r., w art. 15 ust. 2 pkt 6 wyżej powołanej ustawy, nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo "parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy".

Ponadto należy wskazać, iż rada gminy definiując w uchwale pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy w pkt 6 § 2 ust. 6, odnosi się do powierzchni działki lub terenu, a nie jak to czyni ustawodawca ww. przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 do powierzchni działki budowlanej.

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o "działce budowlanej" - należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Nie zawsze zatem pojęcie działki budowlanej, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest tożsame z pojęciem działki lub terenu, użytych w kwestionowanym postanowieniu. Użycie zatem różnych pojęć, które w języku potocznym mogą mieć to samo znaczenie, w przypadku stosowania konkretnych aktów prawnych, może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Rada gminy nie była uprawniona do regulowania, w kwestionowanym postanowieniu sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisie rangi ustawy. Jak wskazano na wstępie, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, intensywność zabudowy stanowi "wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej".

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 5/17.

Ponadto należy podkreślić, iż w świetle poglądów judykatury modyfikacja postanowień aktów wyższego rzędu, czy ich inkorporowanie do aktów prawa miejscowego, należy uznać, z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Gl 522/09, WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). Należy liczyć się bowiem z tym, powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98).

Należy również w kontekście kwestionowanej regulacji, odwołać się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który w wyroku z dnia 20 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol508/15 wskazał, że „organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w zw. z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści. Sprzeczne z prawem jest również, w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia, formułowanie bez upoważnienia ustawowego, w akcie wykonawczym niższą rangą niż ustawa definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W związku z tym, iż § 2 ust. 6 pkt 6 uchwały, stanowi niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych - art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co w świetle powyższego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, stanowiących merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez organy gmin, stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki