



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 9 czerwca 2015 r.

Poz. 2111

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.136.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r, poz. 594 z póź. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/82/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 kwietnia 2015r. w sprawie uchwalenia zmiany „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Gutkowo w Olsztynie”, w rejonie terenu oznaczonego symbolem U17 w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1 pkt 3,
- § 12 ust. 1 pkt 4,
- § 12 ust. 1 pkt 17 w zakresie wyrazów „wprowadza się nakaz docelowej niwelacji terenu w obrębie projektowanych sieci”,
- § 18 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów „jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy odniesieniu do powierzchni terenu – od 0,1 do 0,3”,
- § 19 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów „jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni terenu – od 0,2 do 0,4”,

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2015 r., Rada Miasta Olsztyna podjęła uchwałę Nr VIII/82/15 w sprawie uchwalenia zmiany „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Gutkowo w Olsztynie”, w rejonie terenu oznaczonego symbolem U17.

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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ww. ustawy, 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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Olsztyna, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych". Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miasta Olsztyna nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.1587).

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie uszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w:

- § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, zdefiniowano pojęcie "intensywność zabudowy", przez które należy rozumieć "sumę powierzchni całkowitej zabudowy, rozumiana jako suma powierzchni kondygnacji nadziemnych, po obrysie budynku, podzielona przez powierzchnię terenu";
- § 18 ust. 3 pkt. 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu „maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni terenu – od 0,1 do 0,3;”
- § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu „maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni terenu – od 0,2 do 0,4;”

Definiując z kolei, w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy i w konsekwencji ustalając sformułowania zawarte w § 18 ust. 3 pkt. 1 oraz § 19 ust. 3 pkt 1 zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: " W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)".

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, 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 stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji "należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź 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, klimatyzacyjna lub kotłownia". Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy, nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni całkowitej zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni terenu, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również 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.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych np. w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Ponadto, w § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały – ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, Rada Miasta postanowiła, iż w granicach planu zakazuje się stosowania indywidualnych ujęć wody, zbiorników bezodpływowych na gromadzenie ścieków bytowych i indywidualnych oczyszczalni ścieków bytowych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Współkształtowanie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 k.c. przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa. Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy (art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.). Jednak każde ograniczenie prawa własności, w tym także to uzasadnione ochroną praw osób trzecich, bądź interesem publicznym, powinno zostać wyrażone w sposób maksymalnie precyzyjny, albowiem jest rozwiązaniem wyjątkowym w stosunku do zasady ochrony prawa własności. W razie wątpliwości dotyczących zakresu jego ograniczenia należy dokonywać wykładni na korzyść zasady. Wszelkie zaś ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności.

Ponadto postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać przepisy zgodne z przepisami innych ustaw i aktów podustawowych. Do takich przepisów między innymi należą ustawy: Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013r., poz.1409, z późn. zm.), Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 145, z późn. zm.), ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości w gminach (Dz. U. z 2013r. poz. 1399, z późn. zm.), jak również Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 680).

Przepis § 26 ust. 3 rozporządzenia dopuszcza korzystanie z indywidualnego ujęcia wody i odprowadzanie ścieków do zbiornika bezodpływowego bądź przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy nie ma możliwości podłączenia nieruchomości do ogólnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Ustawa Prawo wodne w art. 36 ust 1 i ust. 2 przyznaje właścicielowi gruntu prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, (...).

Natomiast art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości w gminach stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Z tego też względu nie można potencjalnym inwestorom zakazać rozwiązań dotyczących budowy indywidualnych ujęć wody i odprowadzania ścieków sanitarnych przewidzianych ustawą. Postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bowiem winny być realistyczne, możliwe do zrealizowania i nie mogą ograniczać chronionych konstytucyjnie praw obywateli. (Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2011r. sygn. akt II OSK 83/10)

Nadto, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów, jak to uczyniła Rada Miasta w § 12 ust. 1 pkt 17 wprowadzając nakaz docelowej niwelacji terenu w obrębie projektowanej sieci.

Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Powyższe działania Rady Miasta wyczerpały dyspozycję art. 28 ust 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którym 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.

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Grażyna Kluge  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski