



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 30 grudnia 2016 r.

Poz. 4980

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 108/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 29 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/66/2016 Rady Gminy Sadki z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Sadki, gmina Sadki – rejon ulicy Przemysłowej.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 24 listopada 2016 r., Rada Gminy Sadki, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXVI/66/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Sadki, gmina Sadki – rejon ulicy Przemysłowej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 1 grudnia 2016 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Pismem z dnia 6 grudnia 2016 r., znak: WIR.II.743.4.147.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie do zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Sadki w piśmie z dnia 13 grudnia 2016 r., znak: RI.6721.4.2015.KK odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Gminy Sadki w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki oraz minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej 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.

Rada Gminy Sadki w § 15 pkt 5, § 16 pkt 5, § 17 pkt 6, § 20 pkt 4 określiła dla terenów oznaczonych symbolami: 1 MN, 2 MN, 3 MN, 4 MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej), 1 P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej), 1 E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki)

minimalną powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do powierzchni działki. Ponadto, w § 15 pkt 11, § 16 pkt 11, § 17 pkt 9, § 20 pkt 7 ocenionej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1 MN, 2 MN, 3 MN, 4 MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej), 1 P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej), 1 E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki) wprowadzono zapis cyt. „intensywność zabudowy dla terenu”.

Na początku należy zwrócić uwagę, że ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalała sobie dowolnie, a następnie stosowała własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej), gdyż wynika to z powołanego wyżej przepisu cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego.

Rada Gminy Sadki nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12). Wskazany przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

Unormowana w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje się brak umocowania organów tworzących prawo miejscowe do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych definicji czy sformułowań powodujących odmienne rozumienie danego terminu (por. wyrok NSA z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10, wyrok NSA z 10 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2172/10). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz