



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 16.06.2023 r.

Poz. 2953

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-I.4131.34.2023.JS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

stwierdza się nieważność

§ 15. ust. 1 pkt 6 lit. k i l oraz § 15 ust. 2 pkt 6 lit. k i l uchwały Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. Nr XLIII/475/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Przodkowo - rejon ulic Gdańskiej i Sportowej, gmina Przodkowo.

Uzasadnienie

W dniu 4 maja 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. Nr XLIII/475/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Przodkowo - rejon ulic Gdańskiej i Sportowej, gmina Przodkowo, dalej zwana „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 29 maja 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Przodkowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572) oraz art. 20, art. 15, art. 16, art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977) – dalej jako „u.p.z.p.”.

W § 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 6 uchwały zawarto zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania odpowiednio dla kart terenu nr 1MNW-U, 2MNW-U oraz 1UE. W § 15 ust. 1 uchwała określa w punkcie 6 lit. k „liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w budynku: maks. 50” oraz w punkcie 6 lit. l „liczbę zatrudnionych: maks. 50 osób”, zaś w § 15 ust. 2 uchwała określa w punkcie 6 lit. k „liczbę zatrudnionych: maks. 300 osób” oraz w punkcie 6 lit. l „liczbę zatrudnionych: maks. 100 osób”.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w tym istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co powoduje jej nieważność w części dotyczącej § 15 ust. 1 pkt 6 lit. k i l oraz § 15 ust. 2 pkt 6 lit. k i l.

Po dokonaniu analizy uchwały organ nadzoru uznał, że określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego maksymalnej liczby osób mogących

jednocześnie przebywać w budynku, jak i maksymalnej liczby osób zatrudnionych stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Wskazane zagadnienia nie mieszczą się bowiem ani w obligatoryjnych (zob. art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) ani w fakultatywnych (zob. art. 15 ust. 3 u.p.z.p.) elementach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia nie mogą w szczególności stanowić zasad kształtowania zabudowy lub wskaźników zagospodarowania terenu (zob. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), jako że ograniczanie liczby osób przebywających w budynku oraz osób zatrudnionych nie jest nawet związane z szeroko rozumianymi zasadami ustalania ładu przestrzennego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym słusznie wskazuje się, że tego typu zapisy sprzeczne są z istotą i celami planowania przestrzennego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 3.03.2020 r., II SA/Ol 933/19). Przyjęta przez Radę Gminy Przodkowo treść § 15 ust. 1 pkt 6 lit. k i l oraz § 15 ust. 2 pkt 6 lit. k i l uchwały narusza zatem w sposób istotny przepisy prawa, to jest art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., art. 7 Konstytucji RP określający, że organ administracji publicznej działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 zd. 1 Konstytucji RP stanowiący, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wyjście poza katalog spraw określonych w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. stanowi jednocześnie istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.[#] Organ nadzoru wskazuje, że przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17, sąd wywiódł następująco: *„zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalna jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”.*

Dodatkowo wskazać należy, że w § 15 ust. 2 pkt 6 lit. k i l wprowadzono dwa zapisy wzajemnie się wykluczające, tj. uregulowano tę samą kwestię w sposób odmienny. Próba zdekodowania na podstawie tych postanowień normy prawnej wymaga daleko idących zabiegów interpretacyjnych. Naruszono tym samym w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP (*„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”*), z którego wywodzi się zasady poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji znajdują swoje odzwierciedlenie m.in. w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym *„Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.*

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 pkt 6 lit. k i l oraz § 15 ust. 2 pkt 6 lit. k i l uchwały Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. Nr XLIII/475/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Przodkowo - rejon ulic Gdańskiej i Sportowej, gmina Przodkowo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich