



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 18 października 2017 r.

Poz. 3959



WOJEWODA LUBELSKI

### **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.358.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 16 października 2017 r.

**stwierdzające nieważność Nr 824/XXXII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 7 września 2017 r.  
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część III  
w rejonie ulic: T. Szeligowskiego, K. Jaczewskiego, B. Prusa, Północnej oraz al. Kompozytorów  
Polskich, w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 824/XXXII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 7 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część III w rejonie ulic: T. Szeligowskiego, K. Jaczewskiego, B. Prusa, Północnej oraz al. Kompozytorów Polskich, w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 września 2017r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Lublin uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część III w rejonie ulic: T. Szeligowskiego, K. Jaczewskiego, B. Prusa, Północnej oraz al. Kompozytorów Polskich.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, 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.

Zgodnie z art. 28 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.

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).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr 824/XXXII/2017 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Na wstępie należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała w sprawie uchwalenia 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 § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały Rada definiując pojęcie „intensywności zabudowy” wskazała, że jest to „*stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków położonych w granicach działki (projektowanych i istniejących) liczonej po zewnętrznym obrysie ścian (z wyłączeniem powierzchni, które nie są zamknięte lecz mogą być ograniczone elementami budowlanymi np. balustradami, osłonami zabezpieczającymi lub poręczami, nie będąc przykrytymi, a także powierzchni elementów drugorzędnych np. schodów i pochylni zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz itp.) do powierzchni działki budowlanej lub jej części położonej w granicach terenu*”.

Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 16 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, intensywność zabudowy to wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Zestawienie powyższych definicji wskazuje, iż w przedmiotowej uchwale Rady Miasta Lublin pojęcie „intensywności zabudowy” zostało sformułowane w sposób odmienny, niż czyni to ustawodawca. Rada Miasta Lublin w § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały dokonała tym samym nieuprawnionej modyfikacji pojęcia intensywności zabudowy, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy zatem stwierdzić, że regulacja § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie była uprawniona do doprecyzowania w uchwale definicji ustawowej poprzez dodanie jak należy rozumieć pojęcie „powierzchni całkowitej zabudowy”. Należy bowiem stwierdzić, 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.

W § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały zdefiniowano powierzchnię całkowitą zabudowy jako powierzchnię całkowitą wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków, podczas gdy powołany przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera ograniczenia wyłącznie do kondygnacji nadziemnych.

Co więcej, 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), przez kondygnację należy 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”.

Z powyższego wynika, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz naziemne. Regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie może zatem ograniczyć powierzchni całkowitej zabudowy tylko do kondygnacji nadziemnych budynków.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, takich jak: powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku budynków powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Zdaniem organu nadzoru, skoro na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, w celu sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowano te pojęcia, to definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny od wskazanych powyżej przepisów, uznać należy za wychodzące poza zakres ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszające prawo.

Ponadto organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązujące prawa.

Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 170/10, LEX nr 597353) zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo – administracyjnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2013r., sygn. II SA/Wr 489/13, wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2015r., sygn. akt II SA/Wr 143/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2015r., sygn. II SA/Ol 644/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2016r., sygn. VIII SA/Wa 897/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016r., sygn. II SA/Ol 674/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017r., sygn. II SA/Wr 187/17, wyrok NSA z 28 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1562/13, wyrok NSA z 16 lipca 2010r., sygn. akt II OSK 961/10, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2015r., sygn. II OSK 2253/15, wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017r., sygn. II OSK 631/17).

Pismem z dnia 13 października 2017 r. (znak: PL-PF-I.6721.7.18.2014) wyjaśnienia w niniejszej sprawie złożył Zastępca Prezydenta Miasta Lublin, wskazując, iż "organ przygotowujący projekt uchwały Nr 824/XXXII/2017 nie dokonał redefinicji sposobu obliczania intensywności zabudowy określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, a jedynie uściślił pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy, niezdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, używane do wyliczenia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. Uściślenie to jest niezbędne do jednoznacznego określenia parametru intensywności zabudowy. Dodatkowo pragnę wyjaśnić, iż kwestionowana regulacja została wprowadzona do tekstów planów miejscowych z uwagi na postulaty miejskiej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej oraz organu administracji architektoniczno - budowlanej, wydającego pozwolenie na budowę na terenie Miasta Lublin".

W ocenie organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną zakwestionowanego przepisu uchwały dokonanej przez organ nadzoru, a zatem nie mogą być uwzględnione - z przyczyn szczegółowo wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr 824/XXXII/2017, 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

**Przemysław Czarnek**

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Lublin
- 2) Prezydent Miasta Lublin