



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 2 września 2015 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Matczak Sędzia WSA Piotr Chybicki
Protokolant	Specjalista Małgorzata Krajewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 września 2015 r.

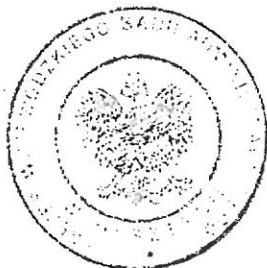
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

na uchwałę Rady Miasta Ełku

z dnia 31 marca 2015 r. nr V.56.15

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Ełk -  
Brama Mazur” zwanej „Ełk – Brama Mazur II”

- I. stwierdza nieważność § 2 pkt 7 i 8 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu, w części opisanej w pkt. I wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA  
Małgorzata Krajewska

## UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że w dniu 31 marca 2015 r. Rada Miasta Elku (dalej zwana Radą Miasta) podjęła uchwałę nr V.56.15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Elk-Brama Mazur” zwanej „Elk-Brama Mazur II”, (dalej zwaną uchwałą lub planem).

Uchwała ta stała się przedmiotem skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej zwanego organem nadzoru) do tutejszego Sądu, w której organ nadzoru zażądał stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 2 pkt 7 i 8.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podał, że Rada Miejska w treści § 2 pkt 7 zdefiniowała pojęcie „intensywności zabudowy” określając je jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”, a w § 2 pkt 8 uchwały zdefiniowała „powierzchnię całkowitą zabudowy” jako „sumę powierzchni zabudowy, mierzonej po obrysie ścian zewnętrznych wszystkich budynków, na działce budowlanej”. Zauważył, że definicja legalna „intensywności zabudowy” zawarta jest w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199 – dalej jako u.p.z.p.), który termin ten określa jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Oceniał, że Rada Miasta nie była uprawniona do doprecyzowania w uchwale definicji ustawowej poprzez dodanie jak należy rozumieć pojęcie „powierzchni całkowitej zabudowy”. Podniósł, że 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 u.p.z.p 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. Stwierdzono, że z samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale jedynie do określania ich parametrów (wskaźników). Organ nadzoru podkreślił, że z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.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, czyli całkowitej zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na działce budowlanej, a nie sumy powierzchni zabudowy, mierzonej po obrysie ścian zewnętrznych wszystkich budynków na działce budowlanej. Skarżący zarzucił, że kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Ełku wniósł o oddalenie skargi. Podniósł, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż zapis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie słów „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy” odnosi się do powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce. Zdaniem organu wykonawczego gminy słowa te należy odczytywać jako powierzchnię zabudowy wszystkich budynków na działce. Argumentował, że ustawodawca równie dobrze mógł nazwać ten wskaźnik jako wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub wskaźnik powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce, a jednak tego nie zrobił. Zauważył, że w 2003 r. w akcie wykonawczym do poprzedniej uchwały - rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r.

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - nie ma określenia wskaźnika intensywności zabudowy. Wykorzystany tam został wskaźnik powierzchni zabudowy. W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, Minister Infrastruktury wskazuje, by w miejscowym planie znalazły się m. in. ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Organ wykonawczy gminy wyraził przypuszczenie, że być może ustawodawca, uzupełniając pojęcie "intensywność zabudowy" o słowa „jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy”, chciał tę intensywność odróżnić od popularnego wskaźnika używanego w budownictwie i przystosować go do realiów urbanistycznych. Być może ten składnik w mianowniku nazywa się "powierzchnia całkowitej zabudowy". Stwierdził, że nie posiadając definicji prawnej wskaźnika, niemożliwa jest ocena prawidłowości interpretacji wskaźnika wskazanej przez Wojewodę w skardze. Dlatego w opinii organów gminy użycie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jako powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce jest całkowicie zasadne. Zaznaczono, że uchylene części niniejszej uchwały spowoduje ingerencję w parametry zabudowy określone w uchwale. Warto wyobrazić sobie bowiem, że na działce budowlanej budynki mieszkalne z usługami w parterach o wysokości pięciu kondygnacji, z wykorzystaniem maksymalnej powierzchni zabudowy do 0,6, mają wskaźnik powierzchni całkowitej 3,0. Po wykreśleniu ze słowniczka żądanej definicji i interpretacji, dojdzie do obniżenia parametru z 3,0 do 0,6. Natomiast parametry wielkości 0,6 powierzchni całkowitej określa się dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a nie dla zabudowy w centrum miasta. Taka uchwała może generować odszkodowania dla właścicieli z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu, a dokładniej zmiany parametru. W ocenie organu gminy takie działanie Wojewody można uznać za ingerencję w finanse własne Gminy, co również jest niedopuszczalne. Podkreślono, że zmiana interpretacji wskaźnika zmieni całkowicie sens uchwały. Podano również, że projekt planu został przedłożony do opiniowania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w dniu 27 stycznia 2014 r., m. in. z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi na ujęcie tematu intensywności zabudowy. Definicja wskaźnika intensywności zabudowy w brzmieniu podanym przez projektantów planu została zweryfikowana przez członków Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (w której składzie znajdują się 3 osoby z

uprawnieniami urbanistycznymi oraz 2 z uprawnieniami architektonicznymi), którzy na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2014r. wyrazili pogląd, że definicje w projekcie planu są prawidłowe.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Skarga organu nadzoru jest zasadna.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako p.p.s.a.), sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.- dalej jako u.s.g.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru, a po tym terminie - sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez organ nadzoru.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi organu nadzoru jest uchwała nr V.56.15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Ełk-Brama Mazur” zwanej „Ełk-Brama Mazur II”. Bezspornym w sprawie jest, że wniesienie przez organ nadzoru skargi do tutejszego Sądu na tę uchwałę w dniu 16 czerwca 2015r. nastąpiło po upływie 30 dni na stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub w części przez organ nadzoru. Tym samym, skarga organu nadzoru jest dopuszczalna, przy czym uchwała ta została zaskarżona przez organ nadzoru w części dotyczącej § 2 pkt 7 i 8 uchwały. W pkt 7 § 2 uchwały Rada Miasta zdefiniowała pojęcie „intensywności zabudowy” jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Treść tej definicji stanowi w istocie powtórzenie treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zabieg taki, czyli jedynie powtórzenie normy ustawowej nie stanowi samo w sobie istotnego naruszenia prawa. W rozpatrywanym przypadku jednak Rada Miasta doprecyzowała wskazaną definicję ustawową, określając w § 2 pkt 8 uchwały znaczenie pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy”. Unormowania te pozostają w ścisłym ze sobą związku, należy więc je interpretować, a tym samym oceniać łącznie. Treść § 2 pkt 8 uchwały, który ingeruje

w sposób niedopuszczalny w treść definicji ustawowej „intensywności zabudowy”, przesądziła o konieczności stwierdzenia nieważności również § 2 pkt 7 uchwały.

Podkreślić należy, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie przepisów u.p.z.p. Przy ocenie zgodności z prawem zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji należało zatem uwzględnić art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W świetle tego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie Sądu, przy uchwalaniu kontrolowanego planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Z akt sprawy wynika bowiem, że uchwałą nr XXXI.302.2013 z dnia 29 kwietnia 2013 Rada Miasta przystąpiła do opracowywania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu (art. 14 u.p.z.p.). Wyczerpana została także szczegółowa procedura planistyczna określona w art. 17 u.p.z.p., przy czym dochowano kolejności wymaganych czynności. Rozpatrzone zostały wnioski do planu, a uwag nie zgłoszono (art. 17 pkt 4 i art. 20 u.p.z.p.). Plan uchwalony został przez wymagany przepisem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. organ tj. radę gminy. Nie doszło także do naruszenia zawartości merytorycznej planu, określonej w tym przepisie (część tekstowa, graficzna i inne załączniki).

Zdaniem Sądu, w zaskarżonych przez organ nadzoru przepisach planu, Rada Miasta dopuściła się jednak naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadniających stwierdzenie nieważności tego planu w części dotyczącej wskazanych przepisów.

Podnieść przede wszystkim należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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. Ponadto zauważyć należy, 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 niższym 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy stwierdzić należy, że Rada Miasta nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania (w § 2 pkt 7 i 8 planu), sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisie rangi ustawy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., intensywność zabudowy stanowi „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Uregulowanie w planie znaczenia omawianego wskaźnika w sposób odmienny od określenia ustawowego - co w § 2 pkt 8 uchwały polegało na zdefiniowaniu pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy” jako sumy powierzchni zabudowy, mierzonej po obrysie ścian zewnętrznych wszystkich budynków, na działce budowlanej - wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i naruszało art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 115, § 116, § 118, § 136, § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 143/15, wyrok NSA z 28 listopada 2014 r.,

sygn. akt II OSK 1562/13, wyrok NSA z 16 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 961/10 oraz wyrok NSA z 28 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1562/13, dostępne pod adresem [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Zgodzić należy się z organem nadzoru, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do określania sposobu liczenia wskaźnika intensywności zabudowy, ale jedynie minimalnej i maksymalnej wielkości tego parametru.

Przytoczone w odpowiedzi na skargę argumenty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, gdyż sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest wyłącznie sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy prawa procesowego. Analizując prawidłowość realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał więc na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. W konsekwencji, jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględni skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważna (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub





