



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4560

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 229/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

Protokolant Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy

z dnia 26 września 2012 r. nr XXVII/269/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w mieście Trzebnica w rejonie ulic Obornickiej, Spokojnej, Przemysłowej, Ogrodowej, Mostowej i Wrocławskiej dla terenu oznaczonego jednostką strukturalną MN9

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 pkt 6 oraz załącznika graficznego w zakresie obszaru 2 KDW;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Trzebnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 26 września 2012 r. (nr XXVII/269/12) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w mieście Trzebnica w rejonie ulic Obornickiej, Spokojnej, Przemysłowej, Ogrodowej, Mostowej i Wrocławskiej dla terenu oznaczonego jednostką strukturalną MN 9, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 6 tej uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie obszaru 2KDW, z uwagi na podjęcie tych regulacji z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej u.p.z.p.), § 4 pkt 1 i 6 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) rozp. M.I., w związku z § 146 i § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji. Ponadto Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W uzasadnieniu zarzutu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 1 pkt 6 uchwały, Rada Miejska zdefiniowała wskaźnik intensywności zabudowy, przyjmując: „należy przez to rozumieć wartość liczbowa wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych (przez kondygnacją nadziemną rozumie się także piwnice doświetlone przez otwory okienne usytuowane w całości nad powierzchnią terenu oraz poddasze uznane jako mieszkalne), mierzonej po obrysie budynków istniejących i lokalizowanych na działce do powierzchni działki budowlanej”.

Według natomiast art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy” jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem, jak wynika z postanowień uchwały, Rada określając wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, mierzonej po obrysie budynków istniejących i lokalizowanych na działce, co nie jest tożsame z powierzchnią całkowitą zabudowy. Powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest definiowana jako: „suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie zewnętrznym ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, jazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie”.

Organ nadzoru zwrócił przy tym uwagę na definicję pojęcia „kondygnacja”, przyjętą w § 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 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.), zgodnie z którą 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.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja dodatkowo wskazuje, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Oznacza to, że wskaźnik zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12). Według organu nadzoru Rada, wskazując w definicji kondygnacje nadziemne budynków, pominęła kondygnacje podziemne, czym, w ocenie Organu Nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 601/12. W uzasadnieniu drugiego z zarzutów skargi jej autor podniósł, że w części tekstowej uchwały brak jest ustaleń dla wyznaczonego na rysunku planu terenu 2KDW. Organ

nadzoru zwraca uwagę, że postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem w treści uchwały pominięto ustalenia dla terenu 2KDW, a teren ten funkcjonuje w części graficznej, to oznacza, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Potwierdzenie słuszności przedstawionej w skardze argumentacji zdaniem organu nadzoru znajduje uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 328/12. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Trzebnicy uznała skargę za uzasadnioną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu kierując się powyższym kryterium, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obliowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego w części wskazanej w sentencji wyroku.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 6 oraz załącznika graficznego w zakresie obszaru 2KDW uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 26 września 2012 r. (nr XXVII/269/12) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w mieście Trzebnica w rejonie ulic Obornickiej, Spokojnej, Przemysłowej, Ogrodowej, Mostowej i Wrocławskiej dla terenu oznaczonego jednostką strukturalną MN 9. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 u.p.z.p., 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. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt IISA/Kr 31/08, podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną 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.

Przeprowadzona przez tutejszy Sąd kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła co do zasady zasadność postanowionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu względem przyjętego planu, co znalazło potwierdzenie w stanowisku organu gminy, który nie kwestionował słuszności skargi.

W § 1 pkt 6 niniejszej uchwały Rada Miejska zdefiniowała wskaźnik intensywności zabudowy, przyjmując, że należy przez to rozumieć „wartość liczbowa wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych (przez kondygnacją nadziemną rozumie się także piwnice doświetlone przez

otwory okienne usytuowane w całości nad powierzchnią terenu oraz poddasze uznane jako mieszkalne), mierzonej po obrysie budynków istniejących i lokalizowanych na działce do powierzchni działki budowlanej”.

Tymczasem z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 25 czerwca 2010r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871, dalej jako nowela z 2010 r.), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r., wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej („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 liczbą miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”). Istotny dla niniejszego postępowania jest jeszcze art. 4 ust. 2 noweli z 2010 r., zgodnie z którym „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W badanym postępowaniu, jak wynika to z dołączonej dokumentacji planistycznej i co znajduje potwierdzenie w zapisie redakcyjnym samej skarżonej uchwały, Rada Miejska Trzebnicy w dniu 29 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę nr XX/160/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w mieście Trzebnica w rejonie ulic Obornickiej, Spokojnej, Przemysłowej, Ogrodowej, Mostowej i Wrocławskiej dla terenu oznaczonego jednostką strukturalną MN 9. W tej sytuacji niedopuszczalnym było zdefiniowanie w nowym stanie prawnym wskaźnika intensywności zabudowy jako „wartość liczbowa wyrażająca stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych (przez kondygnacją nadziemną rozumie się także piwnice doświetlone przez otwory okienne usytuowane w całości nad powierzchnią terenu oraz poddasze uznane jako mieszkalne), mierzonej po obrysie budynków istniejących i lokalizowanych na działce do powierzchni działki budowlanej”, gdyż takie brzmienie byłoby dopuszczalne do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Takie stanowisko znajdowało wówczas umocowanie także w § 4 ust. 6 rozp. M.I.

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym 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 miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 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 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.), 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 (podobnie wyroki WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z 20 listopada 2012 r. II SA/Wr 600/12).

Niezależnie od przedstawionego wyводу należało podnieść, że Rada Miejska Trzebnicy nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Podkreślić wyraźnie należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przeko-

nanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno jest szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, a zatem i trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.

Reasumując, Rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Rację ma więc organu nadzoru podnosząc, że § 1 pkt 6 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Słuszne również okazał się zarzut Wojewody Dolnośląskiego odnośnie załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w zakresie obszaru 2KDW, z uwagi na fakt, że w części tekstowej brak jest ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 2KDW. Skoro część tekstowa planu nie przewiduje przeznaczenia terenu o symbolu „2KDW”, to nie może obowiązywać na rysunku planu zakwestionowane przeznaczenie terenu. Tekst planu i rysunek planu stanowią bowiem jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd.2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. M.I.).

Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozp. M.I. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenie prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 p.p.s.a.