



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 grudnia 2013 r.

Poz. 6610

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 489/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 września 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Anna Siedlecka – spr.

Protokolant Asystent sędziego Malwina Jaworska
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 września 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Wojcieszów
z dnia 28 listopada 2012 r. nr XXIV.112.2012
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki
strukturalnej Wojcieszów-Północ w Wojcieszowie

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta Wojcieszów Nr XXIV.112.2012 z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki strukturalnej Wojcieszów-Północ w Wojcieszowie. Zaskarżając uchwałę w części wojewoda zarzucił podjęcie § 3 pkt 6 uchwały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 118 w zw. z 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W związku z tym skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że na sesji dnia 28 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Nr XI.48.2011 Rady Miejskiej Strzelina [tak w skardze – przyp. sądu] z dnia 28 września 2011 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki strukturalnej Wojcieszów-Północ w Wojcieszowie oraz po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wojcieszów zatwierdzonego uchwałą Nr XIV/61/99 z dnia 9 grudnia 1999 r., Rada Miasta Wojcieszów podjęła zaskarżoną uchwałę. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 grudnia 2012 r. W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 pkt 6 uchwały został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 118 w zw. z 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki naruszenia prawa, o której mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez radę, obliguje wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten sąd nieważności wskazanych regulacji.

Skarżący wskazał, że mocą zaskarżonej uchwały rada uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jednostki strukturalnej Wojcieszów - Północ w Wojcieszowie, a tym samym wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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. Rada Miasta Wojcieszów w Rozdziale 1 zatytułowanym „Przepisy ogólne” w § 3 pkt 6 zdefiniowała pojęcia używane w tekście planu, m.in. określiła „wskaźnik intensywności zabudowy” przez który należy rozumieć „wartość stanowiącą stosunek powierzchni całkowitej usytuowanych ponad poziomem terenu kondygnacji budynków zlokalizowanych w obrębie działki, do powierzchni tej działki”.

Z powyższego zatem wynika, że rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to wartość stanowiącą stosunek powierzchni całkowitej powierzchni całkowitej usytuowanych ponad poziomem terenu kondygnacji budynków zlokalizowanych w obrębie działki, do powierzchni tej działki. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda 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 pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pominęła zatem kondygnacje podziemne.

Dalej wojewoda stwierdził, że w tym miejscu wskazać należy, że nie można wykluczyć wypadków sytuowania na terenie określonym w planie jako „K” budynków wielokondygnacyjnych, w tym m.in. z kondygnacjami podziemnymi, gdyż uchwała określa jedynie wysokość zabudowy, nie określa natomiast ilości kondygnacji. Zatem wskaźnik intensywności zabudowy ulegałby zmianie w zależności od ilości kondygnacji w wybudowanych obiektach budowlanych. W ocenie organu nadzoru rada wprowadzając § 3 pkt 6 uchwały odniosła się jedynie do powierzchni całkowitej nadziemnych kondygnacji pomijając kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych.

Skarżący wywiódł, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadą głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Zatem rada stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnie określić maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Następnie skarżący podniósł, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami rangi ustawowej. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. Według art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy.

Jak wskazano wyżej ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy wskazując, iż jest to stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem rada postanowiła, że wskaźnik ten wyraża stosunek powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych do powierzchni działki. Wskazać należy, że rada nie została upoważniona do zmiany sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, odmiennie od regulacji ustawowej. W tym konkretnym przypadku termin wskaźnik intensywności zabudowy ma odmienne znaczenie na gruncie ustawy (stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki) i na gruncie przedmiotowej uchwały (stosunek powierzchni całkowitej usytuowanych ponad poziomem terenu kondygnacji budynków zlokalizowanych w obrębie działki, do powierzchni tej działki).

Skarżący dodał jeszcze, że termin „kondygnacja” został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690). Zgodnie z § 4 pkt 16 kondygnacja to pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej 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 kondygnacje nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia stwierdzić należy, że ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia tego przepisu wynika, że chodzi zarówno o kondygnacje nadziemne, jak i podziemne. Określając zatem wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki.

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 6 zaskarżonej uchwały stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie tego artykułu oraz naruszenie § 118 w zw. z 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wskazać należy, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko koresponduje z § 118 w zw. z §143 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z jego treścią w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego. Podejmując kwestionowany zapis naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazano wyżej 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. W tym konkretnym przypadku naruszenie zasad sporządzania planu dotyczy jego zawartości, a więc postanowień przedmiotowej uchwały.

Wojewoda zauważył, że powyższe stanowisko organu nadzoru podziela Rada Miasta Wojcieszów. Odpowiadając na zapytanie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2013 r., Przewodnicząca Rady wniosła o „wykreślenie jej [przyp. str. skarżące: definicji zawartej w § 3 pkt 6 uchwały] w ramach toczącego się postępowania nadzorczego, co w konsekwencji zapewni w/w uchwale spójność merytoryczną oraz zgodność z obowiązującymi przepisami prawa i intencją organu sporządzającego i uchwalającego zmianę planu.” (kopia pisma Wojewody Dolnośląskiego NR NK-N12.4131.181.2012.BSZ2 z dnia 18.02.2013 r. i kopia pisma Rady Miasta Wojcieszów Nr KR.0004.4.2013 z dnia 25 lutego 2013 r.).

W ocenie wojewody, mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że kwestionowany zapis został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118 w zw. z 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu m.in. w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 604/12), w którym stwierdził, że gmina nie była uprawniona do regulowania sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania.

Na uzasadnienie powyższego podano, że Rada Miasta Wojcieszów zgadza się z zarzutem skargi i jej uzasadnieniem. Równocześnie jednak Rada Miasta Wojcieszów nie zgadza się z wnioskowanym zasądzeniem zwrotu kosztów postępowania.

Wskazano, że zaskarżona uchwała wraz z kompletną dokumentacją prac planistycznych została dnia 4 grudnia 2012 r. doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu w celu stwierdzenia zgodności z przepisami prawa. Wojewoda nie wywiązał się w ustawowym 30-dniowym terminie ze swoich kompetencji i obowiązków nadzorczych jakie nakłada na niego art. 91 ust.1 oraz 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594). Z pismem o złożenie wyjaśnień w związku z toczącym się postępowaniem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Rady Miasta Wojcieszów pismem znak NK-N12.4131.181.2012.BSZ.2 dopiero dnia 18 lutego 2013 r. a więc znacznie po upływie 30 dni od daty przekazania dokumentów. Odpowiedź została udzielona przez Radę Miasta bezzwłocznie (tj. dnia 25 lutego 2013 r.). Analiza dynamiki sprawy wskazuje więc, iż już pierwsze wystąpienie do Rady Miasta Wojcieszów zostało skierowane z naruszeniem ustawowego terminu, a przez dalsze 4 miesiące organ nadzoru nie podjął

żadnych czynności w kierunku zbadania sprawy (co wynika z treści skargi i załączonych do niej dokumentów). W konsekwencji, z powodów ewidentnie zawinionych przez organ nadzoru, gmina została pozbawiona możliwości skorzystania z przyznanego jej ustawowego prawa do poprawienia ewentualnych uchybień lub złożenia skargi do sądu administracyjnego w ramach postępowania nadzorczego, bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

Zdaniem strony przeciwnej należy podkreślić, że z zasady kompetencyjności wynika zarówno upoważnienie, jak i obowiązek realizowania kompetencji przez organy administracji publicznej. Tezę tę potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku sygn. akt II SA/Kr560/07 z dnia 10 marca 2008 r. w którym stwierdził, iż „rozstrzygnięcie o legalności uchwały lub zarządzenia organu gminy z pominięciem rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje, że spośród trzech gwarantowanych prawnie orzeczeń w sprawie (rozstrzygnięcie nadzorcze wraz z orzeczeniami sądów administracyjnych obydwu instancji) wydane mogą być wyłącznie orzeczenia sądowe, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z kształtu prawnego ewentualnej skargi kasacyjnej, których to ograniczeń nie przewiduje konstrukcja skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji. Okoliczności powyższe uzasadniają tezę, że zaniechanie realizowania kompetencji nadzorczej powinno mieć charakter zupełnie wyjątkowy i zawsze uzasadniony ważnymi względami”. Trudno uznać, że niniejsza sprawa ma taki właśnie zupełnie wyjątkowy charakter, bądź zaistniała zwłoka uzasadniają jakieś szczególne, ważne względy. Uchybienie w uchwale dotyczyło jedynie jednej definicji, a jego stwierdzenie z pewnością nie wymagało szczególnie rozbudowanych badań. Tym bardziej, iż jak wynika z treści skargi Wojewoda Dolnośląski dysponował co najmniej od dnia 8 listopada 2012 r. wiedzą wynikającą z wyroku sygn. akt II SA/Wr 604/12 dotyczącym analogicznej kwestii. Z analizy wyroków WSA ze skarg wojewody dolnośląskiego wynika, iż podobne lub analogiczne sprawy były także rozstrzygane już wcześniej (wielokrotnie), zatem w analizowanym przypadku chodziło jedynie o rutynowe powtórzenie stosowanej w tym zakresie praktyki.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, że niniejsze postępowanie jest skutkiem niewywiązania się w sposób należyty organu nadzoru z nałożonych na niego ustawowych obowiązków strona przeciwna wnosi o zasądzenie na jej rzecz kosztów niniejszego postępowania. Ponadto zwrócono uwagę, iż podane w uzasadnieniu skargi dane dot. zaskarżonej uchwały są niewłaściwe. Uchwałę Nr XXIV.112.2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki strukturalnej Wojcieszów-Północ w Wojcieszowie podjęła Rada Miasta Wojcieszów, a nie jak podaje strona skarżąca Rada Miejska Strzelina i uchwała ta została podjęta 28 listopada 2012 r. a nie 28 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omówienie motywów podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, należy rozpocząć od stwierdzenia, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (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.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). 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 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była uchwała podjęta przez Radę Miasta Wojcieszów nr XXIV z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki strukturalnej Wojcieszów-Północ w Wojcieszowie, w zakresie zaskarżonym w skardze.

Mając na względzie powyższe oraz wskazane kryterium, sąd podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało do wyeliminowania § 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. W zaskarżonym przepisie rada zdefiniowała „wskaźnik intensywności zabudowy”, wskazując, że jest to „wartość

stanowiącą stosunek powierzchni całkowitej usytuowanych ponad poziomem terenu kondygnacji budynków zlokalizowanych w obrębie działki, do powierzchni tej działki".

Tymczasem z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) 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, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności 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, opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nadto przez pojęcie kondygnacji 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. Nr 75, poz. 690) – poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej 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 tym stanie rzeczy zgodzić się zatem wypada ze skarżącym, że regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada Miasta Wojcieszów nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Sąd w niniejszej sprawie podzielił również argumentację skarżącego, który podniósł, że wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP.

W związku z tym, co do tej pory powiedziano, sąd rozpoznający skargę w niniejszej sprawie, dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że 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. W rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do wykroczenia poza sferę, która może być regulowana w drodze uchwały rady gminy. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów. Ponadto podniesionych w skardze naruszeń prawa nie kwestionowała także strona przeciwna – uznając ich zasadność w całości. Wobec tego, zdaniem sądu, dla wyeliminowania zapisów planu niezgodnych z prawem konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji stosownie do art. 152 p.p.s.a.