



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 marca 2013 r.

Poz. 2090

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 600/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 20 listopada 2012 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy
ul. Przystankowej w pobliżu skrzyżowania z ul. Rekreacyjną w środkowo-zachodniej części obrębu
Śleza**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Anna Siedlecka
– Olga Białek
– Ireneusz Dukiel (spr.)

Protokolant asystent sędziego
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzycy
z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/189/12

– Wojciech Śnieżyński

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy
ul. Przystankowej w pobliżu skrzyżowania z ul. Rekreacyjną w środkowo-zachodniej części obrębu Śleza

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy w Kobierzycach na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) 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., w skrócie u.s.g.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 marca 2012 r. (nr XVII/189/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Przystankowej w pobliżu skrzyżowania z ul. Rekreacyjną w środkowo-zachodniej części obrębu Śłęza, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 tej uchwały, z uwagi na jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 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.) a także § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej w skrócie r. P.R.M). Ponadto Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zarzutu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 4 pkt 3 uchwały, Rada Gminy zapisała: „ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Z regulacji tej wynika zatem, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i przyjęła, że jest to stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu 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 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 wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Pominęła więc kondygnacje podziemne, chociaż w § 15 ust. 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały dopuszcza ich budowę na terenie oznaczonym w rysunku planu symbolem 1MN. Tym samym w ocenie organu nadzoru rada gminy, wskazując w definicji kondygnację naziemną budynków, a pomijając kondygnacje podziemne, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Dolnośląski zauważył przy tym, że znaczenie terminu kondygnacja ustalone zostało w § 3 pkt 16 rozporządzeniu 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, dalej w skrócie r.M.I.), który stanowi, że przez kondygnację należy rozumieć poziomą naziemną 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.

Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia organ nadzoru wyjaśnił, że ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia powyższego przepisu rangi ustawowej, wynika jednoznacznie, że obejmuje on zarówno kondygnacje nadziemne jak i kondygnacje podziemne, a zatem definiując wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę powierzchnię całkowitą zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zdaniem organu nadzoru § 4 pkt 5 przedmiotowej uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., gdyż – jak to wynika z zasad techniki prawodawczej – organ stanowiący gminy nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom. To zaś stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce przesłała uchwałę z dnia 31 sierpnia 2012 r. (nr XXI/260/12), w której treści uznano skargę Wojewody Dolnośląskiego.

Pismem natomiast z dnia 2 listopada 2012 r. pełnomocnik organu, w związku z uznaniem skargi wniósł o umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., Nr 270, dalej w skrócie u.p.s.a.).

W odpowiedzi na wniosek pełnomocnika strony przeciwnej o umorzenie postępowania przed sądem, Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 12 listopada 2012 r. zwrócił uwagę, że Rada Gminy Kobierzyce nie zmieniła skarżonego fragmentu uchwały, jak również nie zadeklarowała, iż uczyni to w przyszłości. Z tego też względu dalsze popieranie skargi jest zasadne.

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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 marca 2012 r. (nr XVII/189/12) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Przystankowej w pobliżu skrzyżowania z ul. Rekreacyjną w środkowo-zachodniej części obrębu Ślęza.

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.

Przypomnieć trzeba, że w § 4 pkt 3 niniejszej uchwały Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że „ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik

wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu 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 Gminy w Kobierzycach w dniu 28 stycznia 2011 r. podjęła uchwałę nr VI/36/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Przystankowej w pobliżu skrzyżowania z ul. Rekreacyjną w środkowo-zachodniej części obrębu Śleza.

W tej sytuacji niedopuszczalnym było zdefiniowanie w nowym stanie prawnym wskaźnika intensywności zabudowy jako „wartość stanowiąca stosunek powierzchni całkowitej naziemnych kondygnacji stałych obiektów zlokalizowanych w obrębie działki do powierzchni tej działki”, 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.

W ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczynają pojawiać się poglądy, iż 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 r.M.I. 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 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12).

Generalnie jednakże, nie przesądzając w tym miejscu o prawidłowości powyższego stanowiska, należało podnieść, iż Rada Gminy Kobierzyce 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, iż 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 przekonanie, 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.

Odnosząc się jeszcze do postulatu pełnomocnika Rady Gminy Kobierzyce o umorzenie postępowania, należy powiedzieć, że nie zasługiwał on na uwzględnienie, albowiem z samego faktu, że Rada uznała skargę za zasadną, nie wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc, czy też, że jej treść uległa zmianie na taką, która odpowiadałaby przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w niniejszej sprawie aprobuje pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, że sąd może umorzyć postępowanie dopiero w razie utraty mocy prawnej uchwały zaskarżonej do sądu administracyjnego przed wydaniem wyroku (por. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 96/92, OSP 1993, z. 7, poz. 149).

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