



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5520

WYROK NR II SA/WR 187/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
(spr.)
Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Protokolant:

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 maja 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Mietków
z dnia 27 grudnia 2016 r. Nr XXV/173/2016
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „naziemnych” oraz § 1 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Gminy Mietków na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków na sesji w dniu 27 grudnia 2016 r. podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Rady Gminy Mietków z dnia 29 lutego 2016 r. nr XVII/118/2016 o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów, po stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mietków zatwierdzonego uchwałą z dnia 15 października 2015 r. nr X/73/2015, uchwałą Nr XXV/173/2016 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w części, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „nadziemnych” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy i określenia wskaźników zagospodarowania terenu poprzez zdefiniowanie „powierzchni całkowitej zabudowy” z pominięciem kondygnacji podziemnych budynków, oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W obowiązującym obecnie stanie prawnym – jak wskazał organ nadzoru - sposób określenia wskaźnika intensywności zabudowy reguluje przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustawodawca dla celów ustalania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w ramach stanowienia planu posługuje się zatem pojęciem „intensywności zabudowy”, które to pojęcie definiuje jako porównanie dwóch wartości - powierzchni (całkowitej) zabudowy i powierzchni działki budowlanej. W powołanym przepisie ustawodawca wskazuje na wymóg ustalania „całkowitej” powierzchni zabudowy”, tj. nakazuje, aby pod uwagę brać także powierzchnię tej części budynku, która jest całkowicie niewidoczna na powierzchni terenu. Prowadzi to do wniosku, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz naziemne. Rada wskazując w definicji zawartej w § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały wyłącznie kondygnacje nadziemne budynków znajdujących się na danej działce budowlanej, pominęła kondygnacje podziemne, czym - w ocenie organu nadzoru - naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia planu.

Ponadto, zgodnie z § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). 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. Zgodnie z § 146 ww. rozporządzenia w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. I wreszcie w świetle § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Z powyższych zasad wynika zatem, że Rada nie mając stosownego upoważnienia nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom.

Sygnalizacyjnie organ nadzoru zwrócił jeszcze uwagę na sposób w jaki określono znaczenie „powierzchni zabudowy”. W pkt 2 § 1 ust. 4 uchwały wskazano mianowicie, że pod pojęciem tym należy rozumieć powierzchnię terenu zajęłą przez budynek w stanie wykończonym, wyznaczoną przez rzut poziomy zewnętrznych krawędzi budynku (kondygnacji) na powierzchnię terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się: obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu; zewnętrznych części

budynku takich jak: pochylnie, rampy, schody zewnętrzne, zjazdy, podjazdy, tarasy naziemne, powierzchnie zadaszone, markizy, występy dachowe, powierzchnie zajmowanej przez szklarnie, altany oraz oświetlenia zewnętrznego.

W związku z tym, że powszechnie obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia powierzchni zabudowy, pomocnym może być odwołanie się do polskiej normy PN-ISO 9836:1997 „Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych”, zgodnie z którą powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Przy tym, do powierzchni zabudowy nie wlicza się: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu; powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego; powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze, np. szklarnie, altany, szopy. Jak stwierdził zatem Wojewoda, powierzchnia zabudowy zgodnie z punktem 5.1.2.2 cytowanej wyżej Normy jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu, a nie przez rzut poziomy, jak to zapisano w definicji zawartej w § 1 ust. 4 pkt 2 uchwały.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała stanowisko Wojewody za uzasadnione.

Na rozprawie w dniu 30 maja 2017 r. pełnomocnik strony skarżącej rozszerzając zakres żądania skargi, wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez Sąd rozstrzygnięcia, na wstępie należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna 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, (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej „P.p.s.a.”). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczegółolny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium Sąd po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligeowało do wyeliminowania § 1 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „naziemnych” zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Zgodnie bowiem z przepisem art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Zauważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Wskazać należy, że w § 1 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że: ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o powierzchni całkowitej zabudowy - należy przez to rozumieć powierzchnię zabudowy mierzoną po zewnętrznym obrysie wszystkich kondygnacji naziemnych budynków znajdujących się na danej działce budowlanej. Tymczasem z 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, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12,

opubl.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przez pojęcie kondygnacji należy natomiast 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 (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 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.

Z powyższego zatem wynika, jak słusznie wskazał organ nadzoru, 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 u.p.z.p.) 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 mógł zatem nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy tylko do kondygnacji naziemnych budynków. Kwestionowany fragment § 1 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Ponadto, tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie i rozporządzeniach, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne. Słusznym jest również zatem stwierdzenie organu nadzoru, że Rada nie mając stosownego upoważnienia nie miała prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom.

Uregulowanie w planie miejscowym sposobu określania powierzchni całkowitej zabudowy w sposób odmienny od regulacji ustawowych wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.) i narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 143 w związku z § 115, § 118, § 134, § 135, § 137 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Reasumując należy podkreślić, że Sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że istotne 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 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 zaskarżonego aktu potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę zarzutów względem zaskarżonego fragmentu § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały. Podniesionych w skardze uchybień nie kwestionował zresztą organ gminy, uznając ich zasadność w całości.

Sąd podzielił również zastrzeżenia Wojewody kierowane pod adresem pkt 2 § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały i sposobu w jaki określono w nim definicję pojęcia „powierzchnia zabudowy”. W przepisie tym wskazano, że pod pojęciem tym należy rozumieć powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, wyznaczoną przez rzut poziomy zewnętrznych krawędzi budynku (kondygnacji) na powierzchnię terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się: obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu; zewnętrznych części budynku takich jak: pochylnie, rampy, schody zewnętrzne, zjazdy, podjazdy, tarasy naziemne, powierzchnie zadaszone, markizy, występy dachowe, powierzchni zajmowanej przez szklarnie, altany oraz oświetlenia zewnętrznego.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z § 143 w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (ust.1) oraz unikać posługiwania się (ust.2): 1) określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu; 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim; 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia. Zgodnie zaś z § 146 ust. 1 ww. rozporządzenia

w uchwale formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a pożądane jest ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Zaistnienie potrzeby ustalenia nowego znaczenia danego określenia ze względu na dziedzinę regulowanych spraw występuje zarówno wówczas, gdy istnieje powszechnie przyjęte znaczenie danego określenia, ale jest odmienne od znaczenia, którego wymaga regulacja danej dziedziny spraw, jak i wtedy, gdy nie istnieje powszechnie przyjęte znaczenie danego określenia (por. Wierczyński G., Komentarz do zał. § 146 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (w:) Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009, LEX nr 109101).

Zatem umieszczenie definicji określenia użytego w akcie prawnym jest niezbędne tylko wtedy, gdy dane pojęcie jest wieloznaczne, nieostre, niezrozumiałe lub użyte w nowym znaczeniu. Gdy żadna z tych sytuacji nie występuje, a w szczególności określenie jest używane w znaczeniu potocznym, podstawowym, powszechnie przyjętym, tworzenie definicji nie jest niezbędne. Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997 powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Przy tym, do powierzchni zabudowy nie wlicza się: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu; powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego; powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze, np. szklarnie, altany, szopy. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II OSK 1293/15) pojęcie „powierzchni zabudowy” jest jednym z „charakterystycznych parametrów użytkowych” w budownictwie. Co prawda Polskie Normy nie są przepisami prawa, jednak z celów i zasad, dla których utworzono zbiór Polskich Norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. Nr 169, poz.1386 ze zm.) wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę, ustalający – do powszechnego i wielokrotnego stosowania – zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. Zatem pojęciu „powierzchnia zabudowy” należy przypisywać dokładnie takie znaczenie, jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej Polskiej Normie (podobnie wyroki NSA: z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 623/15; z dnia 24 listopada 2016 r.: sygn. akt II OSK 933/15, sygn. akt II OSK 1293/15, sygn. akt II OSK 1062/15, sygn. akt II OSK 1334/15; z 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 675/13 oraz z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 785/07).

Umieszczenie zatem w słowniczku zaskarżonej uchwały definicji pojęcia „powierzchnia zabudowy”, w sytuacji gdy pojęcie to jest zrozumiałe i powszechnie używane w budownictwie, było zbędne. Na marginesie należy jeszcze zauważyć, że wprowadzona przez Radę definicja pokrywa się z ww. Normą, odbiegając w swojej treści jedynie w zakresie jednego wyrazu poprzez umieszczenie zamiast „pionowy” (rzut zewnętrznych krawędzi budynku (kondygnacji) na powierzchnię terenu) „poziomy”.

Uwzględniając powyższe należało stwierdzić – na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - nieważność § 1 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały jako naruszającego w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 143 w związku z § 8 i § 146 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Stąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie w punkcie drugim znajduje zaś podstawę w art. 200 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).