



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3916

WYROK NR II SA/WR 442/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach

z dnia 28 maja 2020 r. nr XXVII/228/20

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem „A” - etap II i III, gmina Siechnice

stwierdza nieważność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 18 VIII 2020 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „wojewoda”) zakwestionował § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały z dnia 28 V 2020 r. (nr XXVII/228/20) Rady Miejskiej w Siechnicach w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap II i III, gmina Siechnice (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2020r., poz. 3679) – dalej jako „MPZP” – wnosząc o stwierdzenie jego nieważności we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku” oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wojewoda zarzucił, że regulacja z § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a MPZP narusza w sposób istotny art. 3 pkt 2a ustawy z 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186, ze zm.) – dalej jako „PB”. MPZP w ramach § 17 ust. 1 pkt 1 lit.a stanowi, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami (symbol od 1MNiU do 3MNiU) obowiązuje przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolno stojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Tymczasem w świetle definicji legalnej z art. 3 pkt 2a PB, budynek mieszkalny jednorodzinny to budynek, w którym użytkowanie usługowe nie może przekraczać 30% powierzchni całkowitej budynku. Wojewoda zaznaczył, że budynek mieszkaniowy jednorodzinny nie może zawierać części usługowej powyżej 30 % powierzchni całkowitej budynku, a nadto MPZP nie określa czy chodzi tu o powierzchnię całkowitą czy użytkową budynku. W konsekwencji – zdaniem wojewody - uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a MPZP we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Siechnicach (dalej jako „rada miejska”) wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła, że kwestionowany zapis jest dopuszczalny, bowiem stanowi wynik rozeznania w zakresie dostępu do usług przemawiającego za koniecznością wprowadzenia m.in. terenów MNiU, a więc terenów zabudowy mieszkaniowej ale o znaczącym udziale funkcji usługowej.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 19 XI 2020 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawnie w trybie art. 15 z z s4 ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „UPZP”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola zakwestionowanego skargą § 17 ust. 1 pkt 1 lit.a MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Zgodzić się należy z argumentacją skargi, że pojęcie „budynek mieszkalnego jednorodzinnego” zostało ustawowo zdefiniowane w art. 3 pkt 2a PB. Zgodnie z powołanym przepisem oznacza on budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Z całą pewnością plan miejscowy nie może definiować tego pojęcia ani posługiwać się nim w kontekście sugerującym odmienne od ustawowego znaczenie.

Ten drugi przypadek wystąpił zaś na gruncie kwestionowanego przepisu z § 17 ust. 1 pkt 1 lit.a MPZP. Stanowi on bowiem o przeznaczeniu terenu MNiU pod „zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolno stojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”.

Jak trafnie zauważył wojewoda, w świetle definicji legalnej z art. 3 pkt 2a PB budynek mieszkaniowy, gdzie usługi przekraczają 30% powierzchni całkowitej budynku, nie jest już „budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym” ale domem mieszkaniowo-usługowym. W tym znaczeniu § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a MPZP niewątpliwie narusza art. 3 pkt 2a PB i w rezultacie wprowadza regulację wewnątrznie sprzeczną, bowiem dopuszcza realizację zabudowy „jednorodzinnej” określając zarazem parametr funkcjonalny, który taką zabudowę „jednorodzinna” wyklucza.

W ocenie Sądu opisane naruszenie prawa nie przemawia jednak za stwierdzeniem nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a MPZP wyłącznie w zakresie zawnioskowanym przez wojewodę, tj. we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Tego rodzaju ingerencja w treść MPZP skutkowałaby bowiem dopuszczeniem na terenach MNiU możliwości realizacji zabudowy jednorodzinnej. Stanowiłoby to merytoryczną zmianę ustaleń MPZP, sprzeczną zresztą z intencją prawodawcy lokalnego. Rada miejska w toku postępowania nadzorczego jak i w odpowiedzi na skargę jednoznacznie wskazała, że tereny MNiU z założenia przeznaczone miały być pod zabudowę mieszkaniowo-usługową z funkcją usługową wynoszącą co najmniej 30%. Zachodzi więc konieczność wyeliminowania kwestionowanego przepisu w całości.

Mając powyższe na względzie, jak i okoliczność niezwiązania sądu administracyjnego wnioskami skargi (art. 134 § 1 ppsa), Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.