



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3917

WYROK NR II OSK 451/21 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 7 grudnia 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Jacek Chlebny
Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.)
Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz

po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rady Miejskiej w Siechnicach
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 442/20
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach
z dnia 28 maja 2020 r., nr XXVII/228/20
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru
zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem „A” – etap II i III

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”;**
- 2. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Gminy Siechnice kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 442/20 w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r., nr XXVII/228/20 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny – oznaczonego symbolem „A” – etap II i III, gmina Siechnice, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej zwanej „p.p.s.a.” stwierdził nieważność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r. we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Podniesiono zarzut istotnego naruszenia art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.), w zakresie, w jakim w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwała stanowi, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami (symbol od 1MNiU do 3MNiU) obowiązuje przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku. Tymczasem, jak zaznaczył Wojewoda, zgodnie z powołanym przepisem budynek mieszkaniowy jednorodzinny nie może zawierać części usługowej powyżej 30% powierzchni całkowitej budynku. Ponadto Wojewoda podniósł, że w kwestionowanym zapisie planu nie wskazano, czy chodzi o powierzchnię całkowitą czy użytkową budynku.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Siechnicach wskazała, że została przeprowadzona analiza dostępu do usług, który wykazała konieczność wprowadzenia do planu uregulowania dopuszczającego zabudowę o funkcji mieszanej, gdzie usługi będą zajmowały więcej niż 30% powierzchni budynku.

W ocenie Sądu pierwszej instancji w świetle definicji legalnej z art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane budynek mieszkaniowy, gdzie usługi przekraczają 30% powierzchni całkowitej budynku, nie jest budynkiem mieszkaniowym jednorodzinny, a domem mieszkaniowo-usługowym. W tym zakresie § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a planu miejscowego narusza art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane. Sąd podkreślił, że to naruszenie przemawia za stwierdzeniem nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a planu w całości, a nie jedynie we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Tego rodzaju ingerencja w treść planu miejscowego skutkowałaby bowiem dopuszczeniem możliwości realizacji na terenach 1MNiU zabudowy jednorodzinnej. Stanowiłoby to zaś merytoryczną zmianę planu, sprzeczną z intencją prawodawcy lokalnego, który jednoznacznie wskazywał, że te tereny miały być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniowo-usługową z funkcją usługową wynoszącą co najmniej 30%.

Skargę kasacyjną złożyła Rada Miejska w Siechnicach, zaskarżając wyrok w całości i podnosząc względem niego zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj.:

1. art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że ustalone naruszenie prawa przemawia za stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie całego § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a, podczas gdy prawidłowe zastosowanie tego przepisu powinno prowadzić do rozstrzygnięcia, mocą którego stwierdzona zostałaby nieważność tylko części tego paragrafu, zgodnie z żądaniem skargi, albowiem pozostała jego część stanowi logiczną i poprawną całość, nadającą się do realizacji;

2. art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na tym, że w ramach określania, jaka część planu powinna ulec unieważnieniu, pominięte zostały ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice (uchwała Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 r., nr XXXIX/291/10, ze zm.), w wyniku czego stwierdzono nieważność całej jednostki redakcyjnej § 17 ust. 1

pkt 1 lit. a planu miejscowego, pozostawiając w obrocie prawnym miejscowy plan niezgodny ze Studium, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 powołanej ustawy.

Ponadto zarzucono naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez stwierdzenie nieważności miejscowego planu w zakresie przekraczającym rozmiar naruszeń i w ten sposób wyeliminowanie z obrotu prawnego zgodnego z prawem i obowiązującym Studium podstawowego przeznaczenia dla objętego planem terenu.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r. we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu, a ponadto zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej zwanej „p.p.s.a.” Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie pełnomocnik skarżącej kasacyjnie złożył oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy, zaś strona przeciwna nie zażądała jej przeprowadzenia. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a. rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym.

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionej podstawie. Zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że ustalone naruszenie prawa przemawia za stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie całego § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a, jest zasadny. Stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne 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 w części. Interpretacja tego przepisu prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1487/17, wyrok NSA z 13 czerwca 2017 r., II OSK 75/17, wyrok NSA z 7 marca 2014 r., II OSK 207/14).

Poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje, że § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a planu miejscowego narusza art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim przewiduje dla terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami (symbol od 1MNiU do 3MNiU) przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego, w budynku mieszkaniowym jednorodzinnym dopuszcza się wydzielenie lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Nie jest zatem dopuszczalne określenie w miejscowym planie, że usługi w budynku mieszkaniowym jednorodzinnym będą mogły mieć większą powierzchnię aniżeli ta maksymalna wskazana w cytowanym wyżej przepisie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego sprawę powyższe istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego przemawia za stwierdzeniem nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały jedynie we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Wyliminowana zostanie w ten sposób jedynie ta część przedmiotowego zapisu, która narusza art. 3 pkt 2a ustawy - Prawo budowlane. Pozwoli to na pozostawienie w obrocie prawnym pozostałej części tego zapisu planu, który w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa, będzie mógł stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego terenu oznaczonego w planie symbolami od 1MNiU do 3MNiU. Po wyliminowaniu tego fragmentu, § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a kwestionowanej uchwały zyska bowiem brzmienie: „Ustala się tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami, oznaczone na rysunku planu symbolami od 1MNiU do 3MNiU, dla których obowiązuje przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami.” Zapis ten jest w pełni czytelny i kompletny. Określa przeznaczenie terenu oznaczonego symbolami od 1MNiU do 3MNiU pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy – Prawo budowlane.

Ponadto taki zapis planu miejscowego pozostanie zgodny z treścią Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice (uchwała Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 r., nr XXXIX/291/10, ze zm.). Wskazać należy bowiem, że tereny, do których odnosi się kwestionowany zapis planu, są oznaczone w Studium symbolami MNiU-Iw2 oraz MNiU-Iw3. Są to tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami, dla których przewidziano przeznaczenie takie jak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oraz z możliwością lokalizacji wolnostojących budynków mieszkalno-usługowych do 12 lokali mieszkalnych w budynku i/lub lokalizacji lokali usługowych. Podstawowym rodzajem zagospodarowania na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami jest natomiast zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca i bliźniacza z usługami towarzyszącymi (por. Kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, s. 10 oraz Rodzaje zagospodarowania i przeznaczenia terenów, s. 12 i 15 Studium). Zgodzić należy się ze skarżącym kasacyjnie, że wyliminowanie całego § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a planu uniemożliwiłoby lokalizację na przedmiotowym terenie jednego z wymienionych w Studium rodzajów dopuszczalnej zabudowy (określonego jako podstawowy), tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Pozostałaby jedynie możliwość zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z maksymalnie 12 lokalami mieszkalnymi oraz usług związanych z obsługą mieszkańców (por. § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b i c planu).

W konsekwencji powyższego usprawiedliwione są również zarzuty naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i – uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona – rozpoznał skargę i stwierdził nieważność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.