



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3924

WYROK NR II SA/WR 625/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 marca 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego osiedla Brzostów w Głogowie

I. stwierdza nieważność § 10 pkt 1 lit. d uchwały nr LIV/468/22 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Brzostów w Głogowie;

II. zasądza od Gminy Głogów na rzecz skarżącego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, skarżący) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr LIV/468/22 Rady Miejskiej w Głogowie (dalej także jako Rada) z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Brzostów w Głogowie (dalej uchwała, plan miejscowy).

Zastrzeżenia Wojewody wywołał § 10 pkt 1 lit. d uchwały usytuowany w rozdziale 2 pt. Przepisy szczegółowe. Przeznaczenie, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów. Przepis ujęty jest następująco: „§ 10. Teren 1MNU: 1) przeznaczenie: d) funkcja usługowa może stanowić nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego”.

Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu planu miejscowego oraz o zasądzeniem kosztów.

Zdaniem Wojewody Rada Miejska § 10 pkt 1 lit. d planu uchwaliła z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 i art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej upzp) polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez modyfikację przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinne.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda rozwinął, że na terenie 1 MNU Rada dopuściła budowę zarówno budynków mieszkalnych jednorodzinnych, jak i budynków mieszkalnych wielorodzinnych o powierzchni zabudowy do 400 m² każdy oraz obiektów i urządzeń budowlanych związanych z tą zabudową, a także powstanie i istnienie lokali użytkowych wydzielonych w budynku mieszkalnym przeznaczonym na potrzeby handlu, gastronomii, usług, drobnej produkcji typu piekarnia, cukiernia, zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, kultury, nauki, służby zdrowia, sportu i rekreacji oraz innych podobnych funkcji, przy zastrzeżeniu odnoszącym się do zabudowy usługowej, że może ona stanowić nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego. Zdaniem organu zastrzeżenia z § 10 pkt 1 lit. d uchwały stanowią jednak modyfikację art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w którym ustawodawca zdefiniował pojęcie budynku mieszkalnego jednorodzinne.

Zapis § 10 pkt 1 lit. d uchwały odnosi się do zabudowy mieszkaniowej, która zgodnie z lit. b) obejmuje zarówno budynki mieszkalne jednorodzinne, jak i budynki mieszkalne wielorodzinne o powierzchni zabudowy do 400 m² każdy oraz obiekty i urządzenia związane z tą zabudową. W konsekwencji ustalenia § 10 pkt 1 lit. d uchwały zastrzegające, że funkcja usługowa może stanowić nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego stawia istotne naruszenie art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego, który w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinne dopuszcza lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

W wyjaśnieniach skierowanych do Wojewody napisano, że § 10 pkt 1 lit. d uchwały nie stoi w sprzeczności z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinne. Oznacza to, że nie można wymagać w planie miejscowym, aby budynki mieszkalne jednorodzinne posiadały wyłącznie funkcję mieszkaniową lub aby powierzchnia lokalu użytkowego wynosiła mniej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, natomiast nie oznacza, że nie można zastosować mieszanego przeznaczenia terenu, dopuszczając na danym terenie zarówno funkcję mieszkaniową, jak i usługową (co zastosowano w omawianym przypadku) oraz określając (lub nie) proporcje między tymi funkcjami (pamiętając, że funkcja usługowa powinna stanowić nie mniej niż 30% powierzchni całkowitej budynku).

Wojewoda nie zakwestionował możliwości łączenia funkcji, jednak powtórzył, że w uchwale nie uwzględniono przepisów Prawa budowlanego. Przepisy te w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych pozwalają na wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Tym samym Rada zmodyfikowała przepisy Prawa budowlanego w zakresie dopuszczalnej wielkości lokalu użytkowego w budynku mieszkalnym jednorodzinne. Regulacje planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z aktem wyższej rangi, to znaczy w tym przypadku z ustawą Prawo budowlane.

W odpowiedzi na skargę Rada wnosi o jej oddalenie. Wskazuje, że w planie miejscowym dopuszczalne jest mieszane przeznaczenie terenu, jeżeli funkcje wchodzące w skład tego przeznaczenia nie kolidują ze sobą. Podkreśla także, że na omawianym terenie dopuszczono również budynki mieszkalne wielorodzinne o powierzchni zabudowy do 400 m². Dopuszczenie funkcji usługowej stanowiącej nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku dotyczy również tych budynków.

Zdaniem Rady kwestionowany przez Wojewodę przepis nie stoi w sprzeczności z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego Prawa budowlanego, ponieważ w gruncie rzeczy dotyczy on budynku mieszkalno – usługowego, a nie budynku mieszkalnego (lub inaczej – budynku mieszkalnego, w którym ze względu na określone mieszane przeznaczenie terenu dopuszcza się przeznaczenie więcej niż 30% powierzchni całkowitej na funkcje usługowe). Przyjęcie innego rozumowania byłoby nielogiczne. Skoro możliwe jest w planie miejscowym określenie funkcji mieszanej (np. mieszkaniowo- usługowej), to możliwe powinno być również określenie, że taka funkcja realizowana będzie w formie budynków mieszkalnych (w tym jednorodzinnych), w których część pełnić będzie funkcję mieszkalną, a część usługową.

W piśmie procesowym strony skarżącej datowanym na 8 listopada 2022 r. Wojewoda akcentuje, że nie kwestionuje mieszanego przeznaczenia terenu, ale jedynie sposób definiowania funkcji usługowej, niezgodny z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego. Podnosi, że w jego ocenie uchwała dopuszczając usługi w nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego, odnosi się także do budynku jednorodzinnego, co stanowi modyfikację przepisów ustawowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Brzostów w Głogowie.

Wojewoda wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, do czego strona przeciwna przychyliła się.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p. p. s. a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności.

Nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest kwalifikowanym naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp 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 części.

Tak więc nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego, przy czym ustawodawca stawia wymóg kwalifikowanego – istotnego – naruszenia zarówno wobec zasad, jak i trybu.

Do uznania trafności złożonej skargi będzie mogło dojść w następstwie tego, gdy Sąd uzna, że w procedurze planistycznej istotnie naruszono zasady sporządzania planu miejscowego lub też istotnie naruszono tryb sporządzania planu.

Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. W piśmiennictwie prawniczym dekodującym istotę semantyczną zasady sporządzania planu, w pojęciu zasady akcentuje

się kierunkową, ogólną, fundamentalną, ważną, istotną dla sporządzenia planu treść – to w związku z tym każde naruszenie – ale właśnie tej fundamentalnej, tzw. zasadniczej treści, czyli zasady sporządzenia planu – skutkuje stwierdzeniem nieważności planu (Iwona Niżnik-Dobosz (w:) Zofia Duniewska (red.), Małgorzata Stahl (red.) *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo. Praktyka*, Warszawa 2012, s. 411).

Systematyzacja orzecznictwa sądowego prowadzi do wniosku, że przykładowymi postaciami naruszeń zasad sporządzania planu są: przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, sporządzenie planu miejscowego w nieprawidłowej skali, przyjęcie w planie miejscowym ustaleń niezgodnych z treścią studium, postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową na terenach leśnych (zob. Igor Zachariasz (w:) Hubert Izdebski (red.), Igor Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 330). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS).

Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu.

Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1593/11, wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Wr 124/21, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS). Egzemplifikacyjne, zaczerpnięte z judykatury przejawy naruszenia trybu to brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. II OSK 1900/08, CBOIS), czy zaniechanie poinformowania społeczeństwa danej miejscowości o wszczęciu procedury planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., sygn. II SA/Bk 381/07, CBOIS).

Uwzględniając, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, w pierwszym rzędzie Sąd skoncentrował się na uwypuklonym w skardze zarzucie modyfikacji przez plan miejscowy ustawowej definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Budynek mieszkalny jednorodzinny, w myśl art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, to 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.

Wydzielając relewantne dla przedmiotowej sprawy elementy definicyjne widać, że budynkiem mieszkalnym jednorodzinny będzie budynek, w którym dopuszcza się wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Z przywołanego wyżej przepisu wypływa jednoznaczny wniosek, że powierzchnia wydzielonego w budynku mieszkalnym jednorodzinny lokalu użytkowego nie może być większa niż 30% powierzchni całkowitej budynku. Innymi słowy powierzchnia ewentualnie wydzielonego w budynku mieszkalnym jednorodzinny lokalu użytkowego (jednego, ponieważ przepisy nie przewidują więcej niż jednego lokalu użytkowego w budynku mieszkalnym jednorodzinny) może wynosić maksymalnie 30% powierzchni całkowitej, co oznacza, że niezgodny z przepisami będzie stan, w którym wartość określająca powierzchnię lokalu użytkowego względem powierzchni całkowitej budynku wykroczy poza 30%.

Kwestionowany przepis planu miejscowego stanowi, że funkcja usługowa może stanowić nie więcej niż 50% jego powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego.

Spór prawny jaki ujawnił się w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny, czy ustalając maksymalną powierzchnię funkcji usługowej w budynku mieszkalnym na poziomie 50%, prawodawca lokalny wykroczył poza definicję ustawową budynku mieszkalnego jednorodzinnego z Prawa budowlanego.

Skoro prawodawca miejscowy w przepisie § 10 pkt 1 lit. d planu stanowi o budynku mieszkalnym, to nie obejmuje swoją regulacją wyłącznie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, ale także budynki mieszkalne inne niż jednorodzinne, czyli faktycznie budynki mieszkalne wielorodzinne. Gdyby intencją prawodawcy lokalnego było odniesienie się wyłącznie do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, to prawidłowa realizacja takiego zamiaru powinna następować poprzez dosłowne, literalne wskazanie na budynek mieszkalny jednorodzinny.

Rada czyni tak w szczególności w § 9 pkt 1 planu, gdzie precyzyjnie wskazuje, odnosząc się do przeznaczenia terenu, na zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Wypływa z tego wniosek, że organ świadomie wskazuje i precyzuje, gdy chce powiązać przeznaczenie terenu nie generalnie z zabudową mieszkaniową, ale z zabudową mieszkaniową jednorodziną.

Mutatis mutandis Rada potwierdza, że dywersyfikuje w obrębie funkcji mieszkaniowej budynki jednorodzinne oraz budynki wielorodzinne, gdy w § 10 pkt 1 lit. b stanowi odrębnie o budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i o budynkach mieszkalnych wielorodzinnych.

W tym świetle, gdy prawodawca lokalny wiąże ograniczenie powierzchni zajętej pod funkcję usługową ogólnie z budynkiem mieszkalnym, to u adresatów planu może pojawić się wniosek, że ograniczenie to dotyczy zarówno budynku jednorodzinnego, jak i budynku wielorodzinnego. Ponadto wskazanie parametru 50% pozwala społeczeństwu na konkluzję, że także w budynku mieszkalnym jednorodzinym funkcja usługowa może dochodzić do połowy powierzchni całkowitej.

Przepis planu miejscowego w taki sposób sformułowany stoi w jawnej sprzeczności z regulacją ustawową, która poprzez przywołany wyżej art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego zezwala na lokal użytkowy w budynku mieszkalnym jednorodzinym o maksymalnie 30% udziale w powierzchni całkowitej.

Taki sposób ujęcia kwestionowanego przepisu uchwały planistycznej może rodzić u jej adresatów uzasadnioną niepewność co do rzeczywistej dopuszczalnej powierzchni lokalu użytkowego w budynku mieszanym jednorodzinym, co koliduje z zasadami poprawnej legislacji, precyzji tekstu prawnego, a ponadto wykracza poza ramy oznaczone przez ustawodawcę w Prawie budowlanym. W ocenie Sądu w przedmiotowej sytuacji intencję Gminy można było wyrazić czytelnie i jednoznacznie, tak aby uniknąć niejasności oraz ewentualnych sporów interpretacyjnych pro futuro.

Zaprezentowana w odpowiedzi na skargę argumentacja Rady nie jest w stanie sanować powszechnie obowiązujących przepisów planu miejscowego osiedla Brzostów w Głogowie, które z podniesionych wyżej powodów są niezgodne z ustawą Prawo budowlane, co wyczerpuje zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na istotność naruszenia wskazuje naruszenie przez plan miejscowy aktu prawnego o randze ustawowej oraz nieprecyzyjność użytego języka, sprzeczna z zasadami prawidłowej legislacji, co z kolei przekłada się na zgodność z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 polskiej ustawy zasadniczej).

Badanie pozostałej części planu przez Sąd, nie związany zarzutami i wnioskami skargi, nie wykazało naruszenia prawa prowadzącego do eliminacji przepisów z obrotu prawnego.

Zważywszy powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji i, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. uwzględnił skargę stwierdzając nieważność, i eliminując z obrotu prawnego kwestionowany przepis planu miejscowego.

O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p. p. s. a. w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a.