



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 września 2023 r.

Poz. 5038

WYROK NR II SA/WR 548/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

Starszy asystent sędziego Katarzyna
Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 marca 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Chojnów
z dnia 1 kwietnia 2021 r. nr XXXIV.250.2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów

I. stwierdza nieważność § 22 i załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM-6;

II. stwierdza nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie części działki oznaczonej geodezyjnie 1076 (dr) objętej terenem oznaczonym symbolem R-7;

III. umarza postępowanie sądowe w zakresie stwierdzenia nieważności § 18 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały we fragmencie „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania” oraz § 19 pkt 1 lit. a tiret drugie zaskarżonej uchwały we fragmencie „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania”;

IV. dalej idącą skargę oddala;

V. zasądza od Gminy Chojnów na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 – dalej u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Chojnów nr XXXIV.250.2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów, w której zawniioskował o stwierdzenie nieważności:

1/ § 18 pkt 1 lit. ”b” we fragmencie: „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania”;

2/ §19 pkt 1 lit. „a” tiret drugie we fragmencie: „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania”;

3/ § 22 w zakresie w jakim dotyczy terenu RM-6 oraz załącznika graficznego w zakresie w jakim dotyczy on terenu RM-6;

4/ załącznika graficznego w zakresie w jakim dotyczy on objętej granicami terenu R-7 części działki nr 1076dr;

5/ § 3 pkt 8 we fragmencie: „przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się: a) powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu, b) powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, c) występów dachowych, d) powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, wiaty)”.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy Chojnów podjęcie § 18 pkt 1 lit. „b” oraz § 19 pkt 1 lit. „a” tiret drugie w kwestionowanych fragmentach, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 - dalej: ustawy) polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania poprzez stworzenie możliwości dowolnego określenia przeznaczenia terenów MU-1, MU-2, MU-3, MU-4, MU-5, MU-6, MU-7, MU-8, MU-9, MU-10, MU-11, MU-12, MU-13, MU-14, MU-15, MU-16, MU-17, MU- 18, MU-19, MU/RM-1, MU/RM-2, MU/RM-3, MU/RM-4, MU/RM-5, MU/RM- 6, MU/RM-7, MU/RM-8, MU/RM-9, MU/RM-10 i MU/RM-11 w ramach ich funkcji podstawowych; § 22 uchwały w zakresie w jakim dotyczy on terenu RM-6 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie w jakim dotyczy on tego terenu, jako przyjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z art. 2 pkt 14 ustawy i § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 - dalej: „rozporządzenie”) w wyniku braku powiązania terenu oznaczonego symbolem RM-6 z zewnętrznym układem komunikacyjnym poprzez brak dostępu do drogi publicznej; załącznika graficznego do uchwały w zakresie w jakim dotyczy on objętej granicami terenu R-7 części działki nr 1076dr jako przyjętego z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p poprzez przekroczenie granic obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; § 3 pkt 8 w kwestionowanym w skardze fragmencie, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 u.p.z.p poprzez nieprawidłowe określenie wskaźnika powierzchni zabudowy mającego wpływ na jej intensywność.

W piśmie procesowym z dnia 6 marca 2023 r. profesjonalny pełnomocnik strony skarżącej cofnął skargę w zakresie obejmującym § 18 pkt 1 lit. „b” oraz § 19 pkt 1 lit. „a” tiret drugie w kwestionowanych fragmentach.

Uzasadniając zarzut skargi skierowany przeciwko § 22 uchwały w zakresie terenu RM-6 organ nadzoru, po analizie odnoszących się do tego terenu uregulowań planistycznych, stwierdził, że nie posiada on zapewnionego odstępu do dróg za pośrednictwem których przewidziano w planie powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. W § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustalono bowiem „powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym za pośrednictwem dróg o których mowa w pkt 1”. W punkcie tym (lit. a i b) wymieniono drogi stanowiące układ komunikacyjny obszaru objętego planem do których należą: droga klasy głównej (KDG), droga klasy lokalnej (KDL), drogi klasy dojazdowej (KDD 1-8) i drogi wewnętrzne (KDW 1-22). W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono, że teren oznaczony symbolem RM-6

nie posiada zapewnionego dostępu do takich dróg. Wskazany teren w planie miejscowym przeznaczony został pod zabudowę zagrodową. Takie przeznaczenie powoduje konieczność zapewnienia temu terenowi należytej obsługi komunikacyjnej poprzez skomunikowanie go z drogami publicznymi. Dopiero wówczas możliwe będzie utworzenie na tym obszarze prawidłowo funkcjonującej, zorganizowanej struktury przestrzennej, służącej wykorzystaniu jej zgodnie z przeznaczeniem. W planie miejscowym należy zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązanie z układem zewnętrznym terenów objętych planem. W przypadku ustalenia przeznaczenia terenu pod zabudowę zagrodową wydaje się to tym bardziej uzasadnione, bowiem adresaci planu muszą mieć zapewnioną możliwość dojazdu do wskazanych terenów. W kształcie, w jakim przewiduje to niniejszy plan miejscowy, możliwości takiej w przypadku terenu RM-6, zdaniem Wojewody, nie ma. W § 13 pkt 2 uchwały zdecydowano bowiem jednoznacznie, że komunikację zapewniać mają wymienione w planie drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Takie drogi nie prowadzą jednak do przedmiotowego terenu, który otoczony jest bezpośrednio terenami: MU-14, MU/RM-7, MU-12, MU/RM-6, MN-21, R-4 i MN-23. Zestawienie części tekstowej planu z częścią graficzną wskazuje zatem wprost, że nie jest możliwe zrealizowanie przyjętego w § 13 pkt 2 uchwały sposobu obsługi komunikacyjnej przedmiotowego terenu z dróg wymienionych w § 13 pkt 1 uchwały ani innych dróg - w części graficznej planu nie wyznaczono, żadnej drogi przylegającej do terenu RM-6, pozwalającej na skomunikowanie tego terenu zgodnie z tekstem planu. Zdaniem Wojewody, obsługa komunikacyjna analizowanego terenu nie może być zrealizowana także poprzez tzw. „drogę” wskazaną w piśmie Zastępcy Wójta Gminy Chojnów (działka nr 382/1 na terenie oznaczonym symbolem MU-14). Plan miejscowy powinien bowiem być tak skonstruowany aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom. Możliwość ta oznaczać musi dostateczną pewność planowanego układu komunikacji i jego poszczególnych elementów zapewniających wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej. W szczególności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Nie zmienia tego faktu okoliczność przysługiwania prawa własności do terenów otaczających teren pozbawiony dostępu do drogi publicznej (nieprzylegający do tej drogi) temu samemu właścicielowi - prawo własności jest bowiem prawem zbywalnym, co oznacza m.in. przysługujące właścicielowi z zasady uprawnienie do zbycia (w drodze czynności prawnej *inter vivos* i *mortis causa*) oraz obciążenia rzeczy poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, czy ustanowienie użytkownika wieczystego na rzecz innego podmiotu.

Wskazując na powyższe okoliczności Wojewoda podkreślił, że skoro art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w miejscowym planie terenów pod drogi publiczne, rada gminy jest uprawniona i jednocześnie zobowiązana, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy zapewnienia budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych. Nie ustalając w miejscowym planie obsługi komunikacyjnej dla przedmiotowego terenu Rada Gminy przeniosła obowiązek skomunikowania terenu objętego planem na inwestorów tego terenu. Tymczasem przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy porządkowi publicznemu. Dodatkowo Wojewoda zauważył, że plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być *de facto* zablokowanie możliwości zagospodarowania działki zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę, poprzez odmowę zarządcy drogi na jej skomunikowanie. Brak powyższych ustaleń uniemożliwia zagospodarowanie terenu stosownie do jego przeznaczenia oraz przyjętych zasad zagospodarowania.

Co do zarzutu dotyczącego objęcia granicami terenu R-7 części działki nr 1076dr Wojewoda wywiódł, że z załącznika graficznego do uchwały nr XIV.111.2019 Rady Gminy Chojnów z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów wynika, że północna część terenu R-7 objęta zaskarżonym planem miejscowym, stanowiąca część działki nr 1076dr, znajduje się poza granicami obszaru wobec którego miały zostać podjęte czynności zmierzające do uchwalenia przedmiotowego planu. Ustalenia uchwały powinny więc odnosić się wyłącznie do obszaru objętego uchwałą nr XIV.111.2019, nieuwzględniającego części działki nr 1076dr. W świetle art. 14 ust. 2 u.p.z.p. załącznik graficzny do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu (bądź jego zmiany) ustalając granice obszaru jego sporządzenia, wiąże organ sporządzający projekt planu w zakresie wspomnianych granic, bowiem służy identyfikacji obszaru objętego zamiarem uregulowania zasad

zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji, mając na uwadze, że obszar i ustalenia objęte niniejszym planem nie powinny odnosić się do działki nr 1076dr jako części składowej terenu R-7, organ nadzoru stwierdził, że objęcie jej ustaleniami planu, stanowi naruszenie dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy jak również art. 15 ust.1 zd. pierwsze u.p.z.p. Jeśli bowiem uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza obszarowo oraz za pomocą ustaleń zawartych w tekście, poza teren objęty uchwałą intencyjną, oznacza to, że dla tego terenu nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej i nie przeprowadzono dla tej części działań określonych w art. 17 u.p.z.p. Wykroczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarowo poza granice wyznaczone w uchwale „przystąpieniowej”, musi zaś skutkować stwierdzeniem nieważności planu w części, która poza te granice wykracza.

Argumentując zarzut nieprawidłowego określenia w § 3 pkt 8 uchwały wskaźnika powierzchni zabudowy mającego wpływ na jej intensywność, Wojewoda odwołał się najpierw do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p, zgodnie z którym, intensywność zabudowy należy rozumieć, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki, Tymczasem Rada Gminy, określając wskaźnik intensywności poprzez zapis kwestionowanego fragmentu § 3 pkt 8 uchwały, wskazała, że chodzi o stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, dodatkowo z wyłączeniem wskazanych w kwestionowanych fragmentach lit. „b”, „c” i „d” pkt 8 w § 3 uchwały obiektów stanowiących elementy powierzchni budynku, co nie jest tożsame z powierzchnią całkowitą zabudowy. Powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997 jest bowiem definiowana jako: „suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie zewnętrznym ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie”. Odwołując się natomiast do definicji kondygnacji wynikającej z § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), organ stwierdził, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Oznacza to, że wskaźnik zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 955/17).

Wojewoda zaakcentował również, że dla celów ustalania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w ramach stanowienia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca posługuje się pojęciem „intensywności zabudowy”, które to pojęcie definiuje jako porównanie dwóch wartości - powierzchni (całkowitej) zabudowy i powierzchni działki budowlanej. Jako element ładu przestrzennego ustawodawca traktuje zatem określenie, jaka część powierzchni działki budowlanej może ulec zabudowaniu. Z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika wymóg ustalania „całkowitej” powierzchni zabudowy, co nakazuje, aby pod uwagę brać także powierzchnię tej części budynku, która jest całkowicie niewidoczna na powierzchni terenu. Zatem zaliczając w § 3 pkt 8 uchwały do powierzchni zabudowy wyłącznie kondygnacje nadziemne (do tego w sposób wybiórczy) budynków znajdujących się na danej działce budowlanej, Rada naruszyła 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nadto, zdaniem Wojewody, wprowadzenie w § 3 pkt 8 lit. „b” i „d” uchwały nieznanych ustawodawcy i nieprecyzyjnych pojęć, takich jak „elementy drugorzędne” i „obiekty pomocnicze” prowadzi dodatkowo do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady poprawnej legislacji, łączącej się z zasadą demokratycznego państwa prawa. Wylczenie desygnatów tych pojęć w sposób przykładowy, w formie katalogu otwartego (zwrot „np.”) nie może być uznane za precyzyjne określenia wspomnianych pojęć w postanowieniach uchwały i prowadzi do uniemożliwienia bądź znacznego utrudnienia adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy i organ administracji architektoniczno-budowlanej na etapie wykonania planu w drodze uznaniowej interpretacji. W przedmiotowym przypadku uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianych pojęć, stanowiących elementy definicji powierzchni zabudowy w odniesieniu do jej intensywności w obrębie działki budowlanej, pogłębi dodatkowo brak ich definicji w przepisach powszechnie obowiązujących m.in. w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji. Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały

intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Adresaci norm prawnych nie mogą mieć wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Zapisy § 3 pkt 8 lit. „b” i „d” uchwały zawierające określenia: „elementy drugorzędne”, „obiekty pomocnicze” wraz z jedynie przykładowymi desygnatami, nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcia te są określeniami ogólnymi. Ze względu na wieloznaczność omawianych pojęć, wykonywanie przez podmioty dysponujące tytułem prawnym do terenu, prawa do zagospodarowania tego terenu obiektami budowlanymi których powierzchnia jest wliczana przy określaniu dopuszczalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej, może być w praktyce niewykonalne bądź opierać się na nieograniczonej, bądź naruszającej prawa innych obywateli (stron postępowania administracyjnego) swobodzie interpretacyjnej omawianych przepisów zawierających wskazane pojęcia.

W odpowiedzi na skargę, Wójt Gminy Chojnów wniósł o jej uwzględnienie w części dotyczącej stwierdzenia nieważności załącznika graficznego do uchwały w zakresie w jakim obejmuje on część działki nr 1076dr znajdującej się na terenie oznaczonym symbolem R-7, w pozostałym zakresie wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ gminy potwierdził zasadność zarzutu dotyczącego niezgodności zaskarżonej uchwały z uchwałą nr XIV.111.2019 Rady Gminy Chojnów z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów w zakresie dotyczącym części działki nr 1076dr objętej terenem R-7. Wyjaśnił, że załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu został sporządzony na kopii mapy ewidencyjnej, jednak na potrzeby opracowania planu miejscowego pozyskano wektorową mapę ewidencyjną obr. Konradówka w formacie SDWE oraz DXF (licencja nr GK.6642.3114.2019J)209_P z dnia 8 października 2019 r.) i w oparciu o ten materiał kartograficzny został opracowany projekt planu. Następnie rysunek planu został przeniesiony na rastrową kopię mapy zasadniczej (mapa z dnia 17 grudnia 2021 r.). Z powodu rozbieżności geometrii mapy ewidencyjnej i zasadniczej, przy migracji rysunku planu błędnie zostały zinterpretowane granice obszaru objętego planem, w wyniku czego część działki o numerze ewidencyjnym 1076 dr została objęta ustaleniami zaskarżonej uchwały.

Wójt Gminy Chojnów nie podzielił natomiast pozostałych zarzutów skargi. W kwestii braku zapewnienia obsługi komunikacyjnej dla terenu RM-6 wskazał, że w zaskarżonym planie miejscowym zrealizowano postulaty wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w ustaleniach ogólnych uchwały (§ 13) oraz poprzez wyznaczenie na rysunku planu terenów dróg publicznych (wraz z określeniem ich klas technicznych). Zdaniem organu gminy, wynikający z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego nakaz określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym (a więc układu komunikacyjnego na obszarze objętym ustaleniami planu z układem komunikacyjnym, poza tym obszarem) nie wprowadza warunku, aby każdy z wyznaczonych w planie terenów miał takie powiązanie. W związku z powyższym uznać należy, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem „RM-6” ma możliwość dojazdu poprzez drogę na działce nr 382/1 (działka przebiega od drogi oznaczonej symbolem „KDD-4” przez teren oznaczony symbolem „MU-14”). Ponadto działki znajdujące się w liniach rozgraniczających teren „RM-6” oraz przyległych terenów, w większości stanowią własność jednego właściciela, który w ramach swojej nieruchomości ma możliwość zapewnienia odpowiednich dojazdów: 1/ działka nr 384/1 zlokalizowana jest w granicach terenu „RM-6” oraz terenów: „MN-23” „MN-21”, „RM-7” i „R-4”; 2/ działki nr 384/2 i 383/1 zlokalizowane są w granicach terenu „RM-6” oraz terenów: „MN-23” i „MN – 21”; 3/ działki nr 383/5 i 383/7 zlokalizowane są w granicach terenu „RM-6” oraz terenu „MU-14”; 4/ działki nr 383/4 i 383/6 zlokalizowane są w granicach terenu „RM-6” oraz terenu „MU/RM-6”; 5/ działka nr 382/2 zlokalizowana jest w granicach terenu „RM-6” oraz terenów: „MU-14” i „MU-12” 6/ działka nr 380/4 zlokalizowana jest w granicach terenu „RM-6” oraz „MU/RM-7” i posiada bezpośredni dostęp do drogi „KDD-3” 7/ działka nr 378/5 zlokalizowana jest w granicach terenu „RM-6” oraz terenów: „MU-14” oraz „MU/RM- 7” i posiada bezpośredni dostęp do drogi „KDL” i „KDG”. Wskazano także, że w przypadku dokonywania podziału nieruchomości, wydzielanym działkom musi być zapewniony faktyczny i prawny dostęp do drogi publicznej. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej może zostać zrealizowane również z wykorzystaniem służebności przejścia i przejazdu (lecz jest to zagadnienie wykraczające poza zakres regulacji planu miejscowego). Mając powyższe na uwadze strona przeciwna wniosła o nieuwzględnienie skargi Wojewody w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 22 uchwały odnośnie terenu RM-6.

Za nieuzasadniony uznano także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały. W tym względzie organ gminy wywodził, że z przywołanego przepisu wynika obowiązek określenia w planie miejscowym, między innymi, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika

powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Wymóg ten nie ma charakteru definicji i nie wyjaśnia w sposób wyczerpujący pojęcia „intensywności zabudowy”. Także w krajowym prawodawstwie brak definicji „powierzchni całkowitej zabudowy”. Przywołana przez stronę skarżącą Polska Norma PN-ISO 9836:1997 „Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych” nie stanowi przepisu prawa. Od dnia 1 stycznia 2003 r. stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, a wspomniana norma PN-ISO 9836:1997 (podobnie jak norma PN-B-02365:1070 „Powierzchnie budynków. Podział, określenia i zasady obmiaru) została uznana przez Polski Komitet Normalizacyjny za wycofaną, więc nie można uznać jej jako zbioru definicji legalnych wskaźników powierzchniowych do stosowania m.in. w planowaniu przestrzennym. Z tego względu organ sporządzający plan dostrzegł potrzebę wyjaśnienia pojęcia intensywności zabudowy w obrębie zaskarżonej uchwały. W tym celu zdefiniowano: w § 3 pkt 7 uchwały pojęcie powierzchni użytkowej; w § 3 pkt 8 uchwały pojęcie powierzchni zabudowy. Obie definicje zostały skonstruowane na podstawie zasad określonych w normach, jednak dopiero ich umieszczenie w obrębie aktu prawa miejscowego (jakim jest plan) umożliwi interpretację jego ustaleń. Przedstawiając powyższą argumentację Wójt wniósł o nieuwzględnienie skargi w zakresie żądania nieważności § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały.

Organ gminy nie zgodził się także z zarzutami skierowanymi przeciwko § 18 pkt 1 lit. „b” oraz § 19 pkt 1 lit. „a” tiret drugie uchwały w kwestionowanych fragmentach wywodząc, że dopuszczenie w planie wymienności funkcji (przeznaczenia terenu) – wbrew twierdzeniom skargi – nie stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Wobec cofnięcia skargi w tym zakresie szersza argumentacja tego stanowiska została pominięta.

Podczas rozprawy pełnomocnik Wojewody podtrzymał oświadczenie o cofnięciu skargi w zakresie określonym w piśmie procesowym z dnia 6 marca 2023 r. Poparł natomiast skargę w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały Rady Gminy Chojnów w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gołaczów winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który określa przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie węższym niż wynika to z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.). Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu, 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. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki) i zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z treści przywołanego przepisu jasno wynika także, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

W judykaturze wypracowano stanowisko zgodnie z którym, do kategorii ww. naruszeń prawa zaliczyć należy naruszenia znaczące, np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego, czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95; z dnia 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12). Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

Uwzględniając powyższe kryteria ocenne, Sąd za uzasadnione uznał zarzuty skargi wskazujące, że § 22 uchwały w zakresie w jakim dotyczy on terenu RM-6 oraz załącznik graficzny do uchwały dotyczący tego terenu naruszają w istotny sposób art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z art. 2 pkt 14 ustawy i § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako rozporządzenie planistyczne), ze względu na brak powiązania terenu oznaczonego symbolem RM-6 z zewnętrznym układem komunikacyjnym poprzez brak dostępu do drogi publicznej.

Uzasadniając powyższe stanowisko zaznaczyć najpierw należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (jeżeli jest uchwalany) stanowi podstawowy instrument kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p) za pomocą którego ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, prawo własności i potrzeby interesu publicznego. Przepisy te stanowią podstawę do kształtowania jednego z istotnych uprawnień organów gminy, jakim jest ww. władztwo planistyczne. Władztwo to nie jest jednak absolutne (nieograniczone), nie podlegające żadnej kontroli i legitymizujące podejmowania działań arbitralnych. Jego granice wyznaczają bowiem obowiązujące przepisy prawa, w tym także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która w sposób precyzyjny określa tryb i zasady uchwalania planu miejscowego, w tym obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego.

W tym zakresie istotne jest, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p określa obligatoryjne elementy planu miejscowego. W pkt 10 postanowiono, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo „[...] zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Z przepisem tym skorelowany jest § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia planistycznego stanowiący, że „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: [...] określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego [...] z układem zewnętrznym”. Z przedstawionych regulacji wynika, że plan miejscowy powinien być tak skonstruowany aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2022 r., II OSK 2362/20 (dostępny CBOSA) z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego wynika obowiązek określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, przy czym, ani ustawa, ani rozporządzenie nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, ale obejmuje wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Prawodawca lokalny ma więc obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 28 września 2022 r., II OSK 2834/19 (CBOSA). Jeżeli zatem prawodawca lokalny decyduje się dokonać zmiany przeznaczenia określonych terenów, a konkretnie, przeznaczyć je pod zabudowę, to od początku procesu projektowania takich rozwiązań powinien mieć na uwadze obowiązek ustalenia związanych z tym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w tym określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z kształtowanym planem nowym układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia planistycznego). Sąd nie podziela przy tym stanowiska organu gminy, że przywołany przepis rozporządzenia nie wprowadza warunku aby każdy z wyznaczonych w planie terenów miał zapewnione takie powiązanie. Wręcz przeciwnie, zdaniem Sądu, przywołane wyżej przepisy sprzeciwiają się wprowadzaniu w drodze planu miejscowego obszarów zainwestowania - zwłaszcza zabudowy budynkami, wymagających powiązania z układem komunikacyjnym bez planistycznego zapewnienia dostępu do tego układu. Rozważając zatem, czy w danym przypadku określone zagospodarowanie terenów wymaga powiązania z układem komunikacyjnym organ gminy winien mieć na uwadze przede wszystkim, czy przeznaczenie danego terenu ma taki charakter, że wymaga planistycznego zarezerwowania terenów pod przestrzenną rozbudowę elementów służącego mu układu komunikacyjnego (drogi publiczne) albo połączenia z nim (przez drogi wewnętrzne).

Warunku zapewnienia takiego powiązania komunikacyjnego dla terenu RM-6 nie spełnia wskazywana w odpowiedzi na skargę możliwość dostępu do drogi publicznej poprzez dojazdy przez inne grunty o przeznaczeniu zagrodowym, rolnym, czy też mieszkaniowym lub usługowym (bez wyznaczenia dróg wewnętrznych). Jeżeli zatem Gmina zdecydowała się aby dany teren (w tym przypadku RM-6) przeznaczyć pod zainwestowane - w tym zwłaszcza lokalizację budynków mieszkalnych (choćby była to zabudowa zagrodowa) - to nie może ograniczyć się tylko do tłumaczenia (nawet bez konkretnych zapisów w tekście

planu), że dojazd do dróg publicznych (lub wyznaczonych w planie dróg wewnętrznych) zapewniony jest przez inne tereny stanowiące własność prywatną, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub grunty rolne. Tak wytyczone połączenia terenu na którym dopuszczono nową zabudowę z siecią dróg publicznych jest bowiem w takiej sytuacji możliwe tylko hipotetycznie (o ile faktycznie w ogóle będzie to możliwe). Jak natomiast słusznie podniósł Wojewoda, możliwość obsługi komunikacyjnej określonego terenu oznaczać musi dostateczną pewność planowanego układu komunikacji i jego poszczególnych elementów zapewniających, wymagany w przypadku działek budowlanych, dostęp do drogi publicznej. W szczególności nie może być ona uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości na których układ ten ma być zrealizowany. Słusznie także wskazuje organ nadzoru, że bez wpływu na powyższe pozostaje okoliczność, że własność terenów otaczających tereny pozbawione dostępu do drogi publicznej przysługuje temu samemu właścicielowi, gdyż prawo własności może być zbyte na rzecz innego podmiotu. Powyższe prowadzi do wniosku, że jeżeli organ planistyczny decyduje się wyznaczyć w planie obszary inwestycyjne, to powinien poszczególnym obszarom zapewnić odpowiednią dostępność komunikacyjną w aspekcie urbanistycznym. Określone w § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego wymogi dotyczące stosowania standardów przy tworzeniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, odnoszące się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dotyczą bowiem określenia układu komunikacyjnego w znaczeniu urbanistycznym. Oznacza to, że obejmuje on całą jednostkę urbanistyczną którą poddano regulacji w planie zagospodarowania przestrzennego, stąd konieczność określenia również warunków powiązania tego układu (wraz z siecią infrastruktury technicznej) z układem zewnętrznym (zob. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., II OSK 2795/17, orzeczenia.nsa.gov.pl). Organ gminy już od początku procesu projektowania rozwiązań polegających na przeznaczeniu pod zabudowę określonych terenów powinien zatem rozważyć, czy istnieje możliwość wytyczenia dróg, choćby wewnętrznych, do obszarów zainwestowania które będą znajdować się w oddaleniu od projektowanego układu drogowego. Brak spełnienia tego warunku przemawiać może przeciwko takiemu sytuowaniu terenów nowej zabudowy.

Uwzględniając powyższe Sąd uwzględnił zarzut Wojewody, że obszar inwestycyjny oznaczony symbolem RM-6 - przeznaczony pod zabudowę - nie ma zapewnionej odpowiedniej obsługi komunikacyjnej poprzez powiązanie go z systemem dróg publicznych. Analiza części graficznej planu wskazuje bowiem, że teren ten otoczony jest innymi terenami przeznaczonymi pod zabudowę (MU-14, MU/RM-7, MU-12, MU/RM-6, MN-21, MN-23) oraz gruntami rolnymi (R-4) na których Gmina nie wytyczyła w planie żadnych dróg publicznych czy choćby wewnętrznych. Rozwiązanie takie wprost narusza, przywołane wyżej przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego. Nadto pozostaje niespójne z § 13 pkt 2 uchwały w którym Rada Gminy sama postanowiła, że powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym następuje poprzez drogi określone w pkt 1, czyli drogi stanowiące układ komunikacyjny obszaru objętego planem do których należą drogi publiczne (klasy głównej, klasy lokalnej, dojazdowej) oraz drogi wewnętrzne.

W konsekwencji powyższej oceny Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. stwierdził nieważność § 22 uchwały i jej załącznika nr 1 w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM-6 (pkt I sentencji wyroku).

Za uzasadniony Sąd uznał również zarzut istotnego naruszenia art. 14 ust. 2 i art. 15 ust.1 zdanie pierwsze u.p.z.p. przez objęcie obszarem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki nr 1076dr znajdującej się na terenie R-7, w wyniku czego doszło do przekroczenia granic obszaru planu wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego, jako poprzedzająca wszystkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, ściśle określa obszar który z woli rady gminy będzie tym planem objęty. Należy zgodzić się z Wojewodą, że zawarte w uchwale intencyjnej granice obszaru objętego zamiarem uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego wiążą organ sporządzający projekt planu miejscowego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 roku (II OSK 1493/09, CBOSA) wykładnia funkcjonalna art. 14 i art. 15 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 tego aktu jest przygotowanie planu miejscowego, natomiast jego uchwalenie, wbrew postanowieniem rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego. Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego o objęciu tym planem obszaru innego niż określony w uchwale intencyjnej (o której mowa w art. 14 u.p.z.p.) uzasadnia stwierdzenie nieważności

uchwały w sprawie planu miejscowego. W niniejszej sprawie nie jest natomiast sporne (potwierdza to bowiem także organ gminy), że północna część terenu R-7 stanowiąca część działki nr 1076 dr (objętego załącznikiem graficznym nr 1 zaskarżonej uchwały) znajduje się poza granicami obszaru wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, wobec którego miały zostać podjęte czynności uchwalenia planu. Ustalenie takie skutkować więc musiało uznaniem, że doszło do uchwalania planu w granicach odmiennych od przyjętych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, co w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższego było stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały w zakresie części działki nr 1076 dr objętej terenem oznaczonym symbolem R-7 (pkt II sentencji wyroku).

Za nieuzasadniony Sąd uznał natomiast zarzut naruszenia, przez określony w petitum skargi fragment § 3 pkt 8 uchwały, art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieprawidłowe określenie wskaźnika powierzchni zabudowy mającego wpływ na jej intensywność.

W tej kwestii zaznaczyć najpierw należy, że w § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały Rada Gminy zdefiniowała na potrzeby planu pojęcie powierzchni zabudowy a nie intensywności zabudowy. Ustalono, że przez powierzchnię zabudowy rozumie się: „powierzchnię terenu zajętą przez budynek w stanie wykończonym przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się: a) powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu, b) powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, c) występów dachowych, d) powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, wiaty)”. Kwestionując fragment powyższego przepisu Wojewoda zarzucił mu niezgodność z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. uznając, że w istocie uregulowano w nim – sprzecznie z przywołanym przepisem – wskaźnik intensywności zabudowy ustalając go jako stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych do powierzchni działki, podczas, gdy w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. intensywność zabudowy określa się jako stosunek powierzchni całkowitej budynku, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki.

W związku z powyższymi zarzutami zauważyć należy, że przywołany przez Wojewodę art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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 liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei według § 4 pkt 6 obowiązującego w sprawie rozporządzenia planistycznego, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Zestawienie powyższych regulacji wskazuje, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (którego naruszenie zarzuca Wojewoda) nie odnosi się wprost do „powierzchni zabudowy” lecz do „intensywności zabudowy” (i do wskaźnika intensywności zabudowy). O powierzchni zabudowy jako o wskaźniku kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu mowa jest natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego, w którym powiązано go jednocześnie z „powierzchnią biologicznie czynną” a punktem odniesienia dla obu tych wielkości jest powierzchnia działki lub terenu. Definicja powierzchni zabudowy istotna jest zatem przy określeniu wskaźnika powierzchni zabudowy. Jednocześnie z przywołanych przepisów ustawy i rozporządzenia wynika jasno, że czym innym jest wskaźnik powierzchni zabudowy a czym innym wskaźnik intensywności zabudowy. Definiują one bowiem odrębne parametry zabudowy przy obliczaniu których należy wziąć pod uwagę inne przesłanki. W konsekwencji należy więc zdecydowanie odróżnić pojęcia „powierzchni zabudowy” i „powierzchni całkowitej zabudowy”. Powierzchnia całkowita zabudowy, to suma powierzchni wszystkich kondygnacji budynku lub budynków sąsiadujących mających powstać na działce budowlanej. Wartość ta kształtuje intensywność zabudowy. Natomiast powierzchnia zabudowy, to powierzchnia liczona (w uproszczeniu) po obrysie wewnętrznym ścian kondygnacji naziemnych budynku. Wartość ta służy ustalaniu jaki procent działki jest lub ma być zbudowany (por. NSA w wyroku z dnia 18 maja 2021 r. II OSK 3943/19, COBOSA).

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że definiując w § 3 pkt 8 uchwały pojęcie powierzchni zabudowy, organ gminy nie naruszył art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zawarta w tym przepisie regulacja nie odnosi

się bowiem do powierzchni zabudowy lecz do powierzchni całkowitej zabudowy, która nie została w kwestionowanym przepisie uchwały zdefiniowana.

Odnośnie natomiast samej definicji „powierzchni zabudowy” zauważyć należy, że przepisy u.p.z.p. jak też Prawa budowlanego (oraz przepisy wykonawcze do tych aktów) nie definiują tego pojęcia. Można je natomiast wyprowadzić z Polskiej Normy (PN – ISO9836), która nie należy jednak do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co wynika wprost z art. 87 Konstytucji RP. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że wobec braku legalnej definicji tego pojęcia, dopuszczalne jest zdefiniowanie go planie miejscowym na potrzeby jego stosowania (tak NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r. II OSK 3528/19, CBOSA). Skoro bowiem ustawodawca nie zawarł szczególnych uregulowań w tym zakresie (tak jak uczynił to w przypadku intensywności zabudowy), to dopuszczalne jest przyjęcie, że pozostawił to uznaniu lokalnemu prawodawcy na etapie uchwalania planu. Uprawnienie gminy w tym zakresie powinno jednak oscylować w ramach upoważnienia wynikającego z § 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego (por. przywołany wyżej wyrok NSA). W tym kontekście istotne także jest stanowisko, że radzie gminy można zarzucać naruszenie prawa wyrażające się tym, że wprowadziła do planu definicje pojęć nie mając do tego kompetencji, tylko wówczas, gdy określone pojęcia definiują przepisy ustaw lub przepisy wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Inaczej mówiąc, skuteczne zarzucenie wprowadzenia niezgodnej z prawem definicji określonego pojęcia jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy istnieją definicje ustawowe takiego pojęcia [...] Polskie Normy nie należą zaś do sytemu prawa powszechnie obowiązującego (tak NSA w wyroku z dnia 9 października 2019 r. II OSK 2808/17, CBOSA).

Wobec poczynionych uwag uznać należy, że w rozpoznawanej sprawie brak jest uzasadnionych przesłanek do zarzucenia Gminie, że przepis § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu - w szczególności wskazany przez organ nadzoru art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Takiego istotnego naruszenia prawa nie stanowi również samo wprowadzenie do planu miejscowego definicji pojęcia powierzchni zabudowy, tym bardziej, że kwestionowany przez Wojewodę fragment tej definicji nie odbiega od definicji wynikającej z przywołanej w skardze Polskiej Normy PN-ISO 9836:1997 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych (Zgodnie przywołaną normą przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym (5.1.2.1.). Powierzchnia zabudowy jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu i nie wlicza się do niej: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części 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 - 5.1.2.2). W konsekwencji, § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały w kwestionowanym fragmencie nie wykracza poza zakres dopuszczalnych ustaleń m.p.z.p (§ 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego) i nie jest sprzeczny z Polską Normą.

W tym stanie rzeczy, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a Sąd oddalił skargę w części w jakiej zarzucono, że § 3 pkt 8 uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.(pkt IV sentencji wyroku).

Jednocześnie wobec cofnięcia przez Wojewodę skargi w części obejmującej § 18 pkt 1 lit. b uchwały we fragmencie: „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania” oraz § 19 pkt 1 lit. „a” tiret drugie uchwały we fragmencie: „w których funkcje mieszkalne i usługowe mogą występować w dowolnych proporcjach lub stanowić zamienny sposób ich użytkowania”, Sąd zobligowany był umorzyć postępowanie w tym zakresie. Na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. uznał, że cofnięcie skargi w tej części było dopuszczalne, albowiem nie zachodziły w sprawie okoliczności wymienione w art. 60 p.p.s.a (pkt III sentencji wyroku).

Reasumując, z przedstawionych względów Sąd orzekł jak w pkt I-IV sentencji wyroku. Natomiast orzeczenie o kosztach zawarte w pkt V wydane zostało przy uwzględnieniu regulacji zawartej w art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.