



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 września 2023 r.

Poz. 5039

WYROK NR II SA/WR 600/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska

asystent sędziego Artur Stefański

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole

z dnia 23 lutego 2022 r., nr XXXVIII.338.2022

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie: Bartoszków, Biskupice, Czarnków, Gniewomierz, Kojszków, Koskowice, Kłębanowice, Legnickie Pole, Lubień, Mikołajowice, Nowa Wieś Legnicka, Raczkowa, Taczalin w gminie Legnickie Pole

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 14,

- załącznika nr 1 - arkusz 1/23, w części wyznaczającej teren MNU.1,

- załącznika nr 1 - arkusz 20/23;

II. umarza postępowanie w pozostałym zakresie;

III. zasądza od Gminy Legnickie Pole na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 19 VII 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVIII.338.2022 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 23 II 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie: Bartoszków, Biskupice, Czarnków, Gniewomierz, Koisków, Koskowice, Kłębanowice, Legnickie Pole, Lubień, Mikołajowice, Nowa Wieś Legnicka, Raczkowa, Taczalin w gminie Legnickie Pole (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2022 r., poz. 1439) – dalej jako „MPZP” w zakresie:

1) § 14 MPZP;

2) załącznika nr 1 do MPZP - arkusza 1/23 w zakresie w jakim wyznacza teren MNU.1 oraz załącznika nr 1 - arkusza 20/23;

3) § 2 pkt 5 MPZP we fragmencie: „do powierzchni tej nie wlicza się części obiektów budowlanych niewystających ponad powierzchnię terenu a także ramp i schodów zewnętrznych oraz występów dachowych”.

W skardze zawarto też wniosek o zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie wojewody MPZP w zakresie objętym wnioskami z pkt 1 i 2 podjęto z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741) - dalej: „UPZP”, polegającym na ustaleniu wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej MNU.1 i MNU.2 w wymiarze 12 m, podczas gdy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole (uchwała nr IV.30.2019 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 29 stycznia 2019 r.) przewiduje, że maksymalna wysokość zabudowy dla tych terenów, położonych na określonych w Studium obszarach M-MN, nie może przekraczać 11 m. Nadto, w zakresie objętym wnioskiem z pkt 3 skargi, wystąpiło także istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 UPZP, poprzez nieprawidłowe określenie wskaźnika powierzchni zabudowy mającego wpływ na jej intensywność.

W uzasadnieniu skargi wojewoda szczegółowo umotywowwał poszczególne zarzuty. Motywując wnioski z pkt 1 i 2 skargi wojewoda podkreślił obowiązek zachowania ustawowego warunku niesprzeczności ze Studium, które dla kwestionowanych w skardze terenów określiło kierunek zabudowy oznaczony symbolem M-MN.2. Zaznaczył, że z części tekstowej Studium wynika, że w przypadku terenów M-MN, określonych jako tereny o wiodącej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wysokość zabudowy nie powinna przekraczać 2 pełnych kondygnacji, bez poddasza użytkowego, jednak nie wyżej niż 11,0 m (s. 48 tekstu studium, część 4.1.2). Tymczasem tereny, dla których MPZP przewiduje funkcję MNU.1 i MNU.2 przeznaczone zostały pod zabudowę o maksymalnej wysokości do 12 m. W § 1 4 pkt 3 lit. „a” MPZP dla terenów oznaczonych symbolami MNU.1 i MNU.2 ustalono, maksymalną wysokość zabudowy dla budynków i budowli w wymiarze 12 m.

Uzasadniając zaś wniosek z pkt 3 skargi, wojewoda zwrócił uwagę, że § 2 pkt 5 MPZP definiuje pojęcie „powierzchni zabudowy” wskazując, że jest to: „zajęta powierzchnia terenu wyznaczona w rzucie przez zewnętrzne krawędzie zewnętrznych ścian budynków w stanie wykończonym, do powierzchni tej nie zalicza się części obiektów budowlanych niewystających ponad powierzchnię terenu a także ramp i schodów zewnętrznych oraz występów dachowych”. W ocenie wojewody tak skonstruowana definicja jest błędna. Sposób określenia wskaźnika intensywności zabudowy reguluje bowiem art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, zgodnie z którym intensywność zabudowy należy rozumieć, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Tym samym z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem określając w MPZP wskaźnik intensywności zadecydowano, że chodzi o stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, dodatkowo z wyłączeniem wskazanych w omawianym fragmencie obiektów stanowiących elementy powierzchni budynku, co nie jest tożsame z powierzchnią całkowitą zabudowy. Wojewoda powołał się przy tym na Polską Normę PN-ISO 9836:1997 oraz § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.). Podkreślił, 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. Kwestionowany przepis § 2 pkt 5 MPZP narusza więc art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, poprzez

nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę rada gminy wniosła o jej rozpoznanie w trybie uproszczonym, oddalenie i nieobciążanie gminy kosztami postępowania.

Uzasadniając swoje stanowisko rada gminy zwróciła uwagę, że tereny oznaczone w MPZP symbolem „MNU” nie są wyłącznie realizacją przeznaczenia określonego dla terenów oznaczonych w Studium symbolem „M-MN”, lecz stanowią dozwoloną w Studium kompilację przeznaczeń „M-MN” oraz „U-UC”. Jak stanowi tiret trzecie podpunktu 4.3.4 Studium „Tereny usług komercyjnych” - „na terenach zabudowy wiejskiej dopuszcza się lokalizację usług na całym obszarze rozwojowym jednostek osadniczych pod warunkiem ich nieuciążliwości oraz niekolidowania z innymi funkcjami terenów”. Przy czym należy zaznaczyć, że maksymalna wysokość budynków dla usługowego przeznaczenia wynosi według Studium 15 m. Kwestionowane w skardze tereny MNU.1 i MNU.2, to tereny o funkcji mieszkaniowej i usługowej, na których można realizować zarówno budynki mieszkaniowe, mieszkaniowo-usługowe jak i budynku usługowe. Ponieważ przeznaczenie w MPZP, poprzez dopuszczenie wolnostojących budynków usługowych, realizuje jednocześnie przeznaczenia określone w Studium dla terenów „M-MN” oraz „U-UC” należy przyjąć, że maksymalna wysokość budynków dopuszczona przez Studium wynosi 15 m. Przyjęta w MPZP wartość 12 m dla terenów „MNU” mieści się zatem w parametrze podanym w Studium. Tylko w przypadkach, gdyby MPZP dopuszczałyby jedynie zabudowę mieszkaniową bez usług lub usługi jedynie w lokalach wewnątrz budynków mieszkalnych, zgodnie ze Studium maksymalna wysokość tych budynków wynosiłaby 11 m.

Odnosząc się do skargi w części dotyczącej § 2 pkt 5 MPZP zwrócono uwagę, że kwestionowany przepis nie definiuje wskaźnika „intensywności zabudowy”, o której stanowi art. 15 ust. 1 pkt 6 UPZP, ale wskaźnik „powierzchni zabudowy”, do którego odsyłał § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczono, że żadne z pojęć nie jest zdefiniowane w przepisach prawa, zostały za to wyjaśnione w normach PN-ISO 9836:1997 i zastępującej ją PN-ISO 9836:2015-12. Dopuszczalne jest w treści MPZP zawarcie definicji używanego w nim pojęcia, niezdefiniowanego w prawie. Ponieważ zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o normalizacji z dnia 12 IX 2002 r. norma nie jest aktem prawnym, dopuszczalne było wyjaśnienie w planie pojęcia „powierzchnia zabudowy”. Norma PN-ISO 9836:2015-12 zastąpiła formalnie poprzednią normę PN-ISO 9836:1997, lecz w pewnym okresie obowiązywały niejako równolegle, co powodowało pewne wątpliwości co do stosowania, dlatego autor planu zdecydował o umieszczeniu definicji w planie. Wyjaśniono, że powierzchnia zabudowy to obrys zewnętrzny budynku w rzutowaniu na powierzchnię ziemi, w miejscu przecięcia z powierzchnią gruntu. Powierzchnia całkowita zabudowy (intensywność zabudowy) to suma powierzchni wszystkich kondygnacji (nadziemnych i podziemnych) w ich obrysie zewnętrznym, niezależnie od tego czy mają one takie same powierzchnie, tj. czy budynek ma kształt prostopadłościanu, sfery czy stożka.

Pismem procesowym z dnia 5 XII 2022 r. wojewoda wniósł o przeprowadzenie rozprawy.

W toku rozprawy pełnomocnik wojewody złożył oświadczenie o cofnięciu skargi w części kwestionującej § 2 pkt 5 MPZP.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w zakresie podnoszącym niezgodność MPZP ze Studium z powodu wyznaczenia wskaźnika dopuszczalnej wysokości zabudowy do 12 m dla terenów o funkcji MNU.1 i MNU.2 (mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej).

W sprawie bezsporne jest, że tereny oznaczone w MPZP symbolem MNU.1 i MNU.2 według ustaleń Studium zostały przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną z dopuszczeniem usług i oznaczone symbolem M-MN2. Jak wynika z pkt 4.1.2 Studium, na terenach M-MN (w tym M-MN2): „wysokość zabudowy nie powinna przekraczać 2 pełnych kondygnacji, bez poddasza użytkowego, jednak nie wyżej niż 11,0 m”.

W takich okolicznościach nie może ulegać wątpliwości, że przyjęty w MPZP dla terenów o funkcji MNU.1 i MNU.2 wskaźnik maksymalnej dopuszczalnej zabudowy do 12 m wykracza poza pułap określony w Studium.

Argumentacja zaprezentowana w ramach odpowiedzi na skargę koncentruje się na podkreśleniu możliwości realizacji na terenach MNU.1 i MNU.2 zabudowy usługowej, dla której – zdaniem rady gminy - Studium dopuszcza zabudowę do wysokości nawet 15 m. Sąd zwraca jednak uwagę, że według Studium zabudowa usługowa o wysokości do 15 m dopuszczona została na terenach oznaczonych w Studium symbolem U-UC (zob. pkt 4.3.4. Studium), nie zaś na terenach o funkcji M-MN. Rada gminy powołała przy tym pkt 4.3.4 Studium, dotyczący terenów U-UC, z którego wynika m.in. że: „na terenach zabudowy wiejskiej dopuszcza się lokalizację usług na całym obszarze rozwojowym jednostek osadniczych pod warunkiem ich nieuciążliwości oraz niekolidowania z innymi funkcjami terenów”. Wbrew stanowisku rady gminy z ustalenia tego nie wynika jednak generalna dopuszczalność realizacji zabudowy usługowej, przypisanej do terenu o funkcji U-UC, w obszarze innych terenów przewidzianych w Studium, w tym terenu M-MN. Sprzeciwia się temu bowiem zarówno systematyka przedmiotowego ustalenia (nie stanowi on elementu postanowień ogólnych Studium), jak i kolidowałyby to z zasadniczym celem podziału obszaru objętego Studium na poszczególne tereny. Nawet jednak gdyby przyjąć tezę forsowaną w odpowiedzi na skargę, podkreślić należy, że według Studium lokalizacja usług na całym obszarze rozwojowym jednostek osadniczych dopuszczalna jest wyłącznie pod warunkiem „niekolidowania” z innymi funkcjami terenów. Owa niekolizyjność to m.in. konieczność wpisania się w parametry urbanistyczne właściwe dla tych innych funkcji.

Sąd podkreśla, że według pkt 4.1.2. Studium, na terenie M-MN obok zabudowy mieszkaniowej dopuszczono także możliwość realizacji nieuciążliwych usług na wydzielonych odrębnie działkach. Określono przy tym tylko jeden wskaźnik wysokości zabudowy do 11 m, co oznacza że musi on zostać zachowany niezależnie od tego, czy realizowana ma być na tym terenie zabudowa mieszkaniowa, usługowa czy też mieszkaniowo-usługowa.

W konsekwencji stwierdzić należało istotne naruszenie art. 9 ust. 4 UPZP, z którego wynika, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak zaś wynika z art. 28 ust. 1 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. Zaznaczyć trzeba, że 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). Naruszenie art. 9 ust. 4 UPZP stanowi niewątpliwie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego, co rodzi skutek w postaci nieważności planu w całości lub w części.

W ocenie Sądu w powyższych okolicznościach wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności MPZP w części dotyczącej terenów o symbolach MNU.1 i MNU.2 na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259) – dalej „ppsa”. Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia, a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądowoadministracyjnej. Wadliwość wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy, będącego stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP obligatoryjnym elementem treściowym planu, regulującego zasady zabudowy terenów oznaczonych symbolami MNU.1 i MNU.2 implikował konieczność stwierdzenia nieważności MPZP w zakresie dotyczącym tych właśnie terenów.

Umorzenie postępowania w części dotyczącej § 2 pkt 5 MPZP uzasadnione zaś było złożeniem przez pełnomocnika wojewody w toku rozprawy oświadczenia o cofnięciu skargi w tej części.

W myśl art. 161 § 1 pkt 1 ppsa sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeśli skarżący skutecznie cofnął skargę. Zgodnie z art. 60 ppsa, skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Mając na względzie powyższe, jak i okoliczność, że w sprawie nie wystąpiły podstawy do uznania cofnięcia skargi za niedopuszczalne, Sąd w opisanym wyżej zakresie orzekł na zasadzie art. 161 § 1 pkt 1 ppsa.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).