



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 września 2023 r.

Poz. 5260

WYROK NR II SA/WR 866/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2023 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kunice
z dnia 30 czerwca 2022 r., nr XLII/282/22
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębie
Piotrówek

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 2 pkt 8;
- § 15 pkt 5 lit. „g” we fragmencie: „maksymalna wysokość zabudowy,”;
- § 17 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”;
- § 19 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”;
- § 20 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej i mieszkaniowej”;
- § 21 pkt 5 lit. „c” we fragmencie: „mieszkaniowej wielorodzinnej – socjalnej”;

**II. zasądza od Gminy Kunice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych)
tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 22 XI 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XLII/282/22 Rady Gminy Kunice z 30 VI 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębie Piotrówek (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2022 r., poz. 3613) – dalej jako „MPZP” w zakresie:

- 1) § 2 pkt 8;
- 2) § 15 pkt 5 lit. „g” we fragmencie: „maksymalna wysokość zabudowy”;
- 3) § 17 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”;
- 4) § 19 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”;
- 5) § 20 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej i mieszkaniowej”;
- 6) § 21 pkt 5 lit. „c” we fragmencie: „mieszkaniowej wielorodzinnej”.

W skardze zawarto też wnioski o zasądzenie kosztów postępowania.

W skardze zarzucono podjęcie:

- § 17 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”, § 19 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej”, § 20 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „usługowej i mieszkaniowej” oraz § 21 pkt 5 lit. „c” we fragmencie: „mieszkaniowej wielorodzinnej” MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503) - dalej: „UPZP” w związku z § 4 pkt 6 mającego zastosowanie w niniejszej sprawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) dalej: „RZP”, polegającym na odniesieniu wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy na terenach 32UP, 34U, 35UP,MN/U i 34UPS wyłącznie do ich przeznaczenia podstawowego, tym samym na nieokreśleniu tego wskaźnika dla przeznaczenia uzupełniającego tych terenów;

- § 15 pkt 5 lit. „g” we fragmencie: „maksymalna wysokość zabudowy” MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, polegającym na wyłączeniu stosowania, tym samym na nieokreśleniu wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy na terenach 17-31 RM w odniesieniu do przewidzianego na tych terenach rodzaju zabudowy - obiektów budowlanych w postaci silosów i budowli rolniczych;

- § 2 pkt 8 MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, polegającym na odniesieniu pojęcia zabudowy wyłącznie do budynków, skutkującym ograniczeniem ustaleń planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu wyłącznie do budynków z pominięciem pozostałych obiektów budowlanych jako elementów zabudowy.

W uzasadnieniu skargi wojewoda szczegółowo umotywował postawione zarzuty. Podkreślił w szczególności, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, wskaźnik wysokości zabudowy stanowi obligatoryjny element treściowy uchwały w sprawie planu miejscowego. Skoro zaś MPZP w ramach § 17, § 19, § 20 oraz § 21 dopuszcza realizację obiektów budowlanych nie tylko w ramach przeznaczenia podstawowego ale także obiekty o funkcji uzupełniającej (przeznaczenie dopuszczalne), to dla tej drugiej kategorii obiektów również należy ustalić parametr maksymalnej dopuszczalnej zabudowy. Tymczasem powołane przepisy MPZP, w zakresie objętym skargą, ograniczają się do określenia wskaźnika maksymalnej wysokości wyłącznie dla obiektów o funkcji podstawowej (usługowej, usługowo – mieszkaniowej i mieszkaniowej wielorodzinnej), pomijając budynki dopuszczone do realizacji w ramach zabudowy uzupełniającej (np. garaże wolno stojące).

W uzasadnieniu skargi wojewoda zwrócił także uwagę, że z kolei w ramach § 15 MPZP, dotyczącego terenów o funkcji zabudowy zagrodowej, wprawdzie określono wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy (§ 15 pkt 5 lit. d) jednak wyłączono jego stosowanie w przypadku takich obiektów jak: silosy, urządzenia budowlane i budowle rolnicze, dla których powyższe parametry wynikać będą z przyjętej technologii (§ 15 pkt 5 lit. g). W ocenie wojewody taki stan rzeczy również stanowi istotne naruszenie prawa, bowiem „zabudowę” stanowią nie tylko budynki ale również inne obiekty budowlane. Takie więc obiekty jak silosy czy budowle rolnicze również powinny zostać objęte zakresem zastosowania maksymalnego wskaźnika zabudowy. Nie sposób odmówić trafności poglądu formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem odniesienie wysokości zabudowy wyłącznie do budynków

powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 28 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 1562/13 i z 28 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08).

Z analogicznych względów nie można – zdaniem wojewody – zaakceptować regulacji z § 2 pkt 8 MPZP, który definiując „zabudowę” stanowi, że „należy przez to rozumieć budynek lub zespół budynków”. Wojewoda zaznaczył, że pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. Zasygnalizowano przy tym, że MPZP posługuje się własną definicją w sposób niekonsekwentny. W ramach bowiem § 2 pkt 8 ogranicza on pojęcie zabudowy wyłącznie do budynków. Natomiast np. w § 2 pkt 9 MPZP, definiując zabudowę uzupełniającą wskazuje, że obok budynków, należą do niej również oranżerie ogrodowe (ogrody zimowe), baseny i oczka wodne.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kunice (dalej jako „rada gminy”) wniosła o uwzględnienie skargi.

Uzasadniając swoje stanowisko rada gminy oświadczyła, że regulacje z § 17, § 19, § 20 oraz § 21 MPZP, w zakresie objętym skargą, zostały niewłaściwie sformułowane. Intencją rady gminy było, by przewidziane w tych paragrafach wskaźniki maksymalnej wysokości zabudowy dotyczyły w takim samym stopniu zabudowy realizowanej w ramach funkcji podstawowej jak i w ramach funkcji uzupełniającej. Organ zgodził się także ze stanowiskiem wojewody w zakresie dotyczącym regulacji z § 2 pkt 8 i § 15 pkt 5 lit. g MPZP, zaznaczając że błędy w tym zakresie wynikały z braku ustawowej definicji „zabudowy” oraz braku terminologicznej korelacji pomiędzy regulacjami ustawowymi a przepisami techniczno-budowlanymi.

Pismem procesowym z 9 II 2023 r. wojewoda wniósł o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Pismem z dnia 10 III 2023 r. rada gminy wyraziła zgodę na zastosowanie trybu uproszczonego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak 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.

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

Kontrola MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała niewątpliwie podstawy do stwierdzenia, że jego treść w zakresie zakwestionowanym skargą narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego), a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP.

Regulacje zawarte w: § 17 pkt 5 lit. „b”, § 19 pkt 5 lit. „b”, § 20 pkt 5 lit. „b” i § 21 pkt 5 lit. „c” w sposób jednoznaczny ograniczają zakres zastosowania maksymalnego wskaźnika wysokości zabudowy wyłącznie do zabudowy realizowanej w ramach funkcji podstawowej, z pominięciem zabudowy dopuszczonej do realizacji w ramach funkcji uzupełniającej. Podkreślić przy tym trzeba, że wszystkie powołane wyżej paragrafy obok funkcji podstawowej przewidują możliwość realizacji tzw. „przeznaczenia dopuszczalnego”, w ramach którego możliwa jest realizacja wolno stojących „garaży”, czy bliżej nieokreślonej „zabudowy uzupełniającej” (zob. § 17 pkt 2, § 19 pkt 2, § 20 pkt 2 oraz § 21 pkt 2 MPZP).

Tymczasem, jak wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. „maksymalną wysokość zabudowy”. Z powołanym przepisem harmonizuje § 4 pkt 6 RZP stanowiąc, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie wysokości projektowanej zabudowy. Parametr wysokości

zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, co jest o tyle zrozumiałe, że ma on oczywisty wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego, poprzez regulację dopuszczalnego poziomu wysokości zabudowy. Trafnie wyjaśnił wojewoda, że plan miejscowy jest narzędziem służącym do godzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP. Rację ma również wojewoda zaznaczając, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 UPZP nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 UPZP, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

Nieokreślenie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczonej w planie miejscowym zabudowy uzupełniającej (w tym budynków), przy jednoczesnym braku jakiś szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby taki stan rzeczy, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP i § 4 pkt 6 RZP, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności MPZP w części.

Zgodzić się też należy z argumentacją skargi kwestionującą regulację z § 2 pkt 8 MPZP, która znaczenie pojęcia „zabudowy” ogranicza wyłącznie do budynków. Jakkolwiek pojęcie „zabudowy” nie zostało wprost zdefiniowane, to jednak w orzecznictwie wyrażono już trafny pogląd, że wykładnia językowa i systemowa przepisów prowadzi do wniosku, że z zabudową mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie podejmuje się działania prowadzące bezpośrednio do powstania któregośkolwiek z rodzajów obiektów budowlanych (zob. np. wyrok NSA z 30 III 2022 r., II OSK 988/19 – CBOSA). Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „obiektu budowlanego” zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 1 ustawy z 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351) i obejmuje ono nie tylko budynki ale również budowle i obiekty małej architektury. Nie ma zatem żadnych podstaw do zawężania pojęcia „zabudowy” wyłącznie do budynków czy ich zespołów. Pojęcie to na gruncie UPZP obejmuje realizację wszystkich obiektów budowlanych i tak też powinno być ono rozumiane na poziomie uchwały w sprawie planu miejscowego, która podejmowana jest przecież w celu wykonania regulacji ustawowej zawartej w UPZP.

Tak samo uzasadnione zastrzeżenia budzi treść § 15 pkt 5 lit. „g” MPZP, w zakresie w jakim wyłącza on obowiązek respektowania wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy w przypadku takich obiektów jak „silosy” czy „budowle rolnicze”. Tego rodzaju obiekty stanowią niejednokrotnie istotny element zabudowy i zagospodarowania terenu i nie ma żadnych uzasadnionych powodów, dla których miałyby zostać wyłączone z obowiązku uwzględnienia wskaźnika limitującego wysokość dopuszczalnej zabudowy. Trzeba podkreślić, że z uwagi na szeroki zakres pojęciowy „budowli”, określony w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, pojęciem budowli rolniczej mogą być objęte także obiekty o znacznych gabarytach i kubaturowym charakterze. Zakres oddziaływania tego rodzaju obiektów na sąsiednie nieruchomości oraz nierzadko znaczący udział w kształtowaniu przestrzeni przemawiają za koniecznością objęcia ich parametrami odpowiedzialnymi za zapewnienie ładu przestrzennego, w tym parametrem wysokości zabudowy.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł 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 sądownoadministracyjnej. Przyjęty w wyroku zakres stwierdzenia nieważności usuwa istotną sprzeczność z prawem, zapewniając zarazem możliwość dalszego stosowania MPZP w sposób odpowiadający intencjom rady gminy. Nadmienić wypada, że Sąd zakresem orzeczenia objął m.in. § 21 pkt 5 lit. „c” we fragmencie: „mieszkańciew wielorodzinnej – socjalnej”, mimo że w skardze zawnioskowano o stwierdzenie nieważności wskazanego przepisu we fragmencie „mieszkańciew wielorodzinnej”. Zaproponowany w skardze zakres nieważności nie realizowałby jednak celu skargi i nie usunął istotnej sprzeczności z prawem. Skoro bowiem w tym przypadku wskaźnik wysokości zabudowy

obejmował wyłącznie przeznaczenie podstawowe oznaczone jako zabudowa „mieszkaniowa wielorodzinna – socjalna”, to tak też należało oznaczyć zakres stwierdzenia nieważności.

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).

Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ppsa.