



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 5403

### WYROK NR II SA/WR 704/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 22 czerwca 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Udanin  
z dnia 21 czerwca 2022 r. nr L.214.2022  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego w Ujeździe Górnym i w Pichorowicach dla terenów budownictwa  
mieszkaniowego i usług sportu i rekreacji

**stwierdza nieważność § 18 pkt 4 lit. a we fragmencie: „wolnostojącej” oraz § 18 pkt 6 lit. a we fragmencie: „wolnostojącej” zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Skargą z dnia 1 września 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, organ nadzoru) oprotestował uchwałę nr L.214.2022 Rady Gminy Udanin z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Ujeździe Górnym i w Pichorowicach dla terenów budownictwa mieszkaniowego i usług sportu i rekreacji (dalej uchwała, plan miejscowy).

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 18 pkt 4 lit. a uchwały we fragmencie: „wolnostojącej” oraz § 18 pkt 6 lit. a uchwały we fragmencie: „wolnostojącej”.

Ponadto Wojewoda zwrócił się o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie Wojewody wadliwość sprowadza się do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej upzp) polegającego na określeniu dla terenów 2MN i 3 MN minimalnego i maksymalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jedynie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, pomijając budynki mieszkalne jednorodzinne w zabudowie bliźniaczej i szeregowej. Stanowi to, jak twierdzi Wojewoda, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, czyli w przedmiotowym przypadku wskazanego art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp nakazującego w planie miejscowym określać 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziały powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Wojewoda akcentuje, że określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy czy minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, a ustalenia w tym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą też do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu, i to wszystko powoduje, że brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Odnosząc powyższe do relewantnego planu miejscowego Wojewoda argumentuje, że w przepisie § 18 wprowadzono ustalenia szczegółowe dla terenów 2 MN i 3 MN. Zgodnie z § 18 pkt 1 uchwały przeznaczeniem podstawowym tych terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. W myśl § 18 pkt 3 lit. a uchwały jedną z zasad kształtowania zabudowy na terenach 2MN i 3 MN jest to, że budynki mieszkalne jednorodzinne będą obejmować zabudowę wolnostojącą, zabudowę bliźniaczą i zabudowę szeregową. W § 18 uchwały prawodawca lokalny uregulował szereg wskaźników zagospodarowania terenu odnoszących się do budynków mieszkalnych, budynków gospodarczych oraz garaży. Zwraca jednak uwagę fakt, że określony w § 18 pkt 4 lit. a uchwały minimalny i maksymalny wskaźnik zabudowy (10% i 30%) dotyczy jedynie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej. Tak samo, określony w § 18 pkt 6 lit. a uchwały minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (50%) odnosi się tylko do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej.

Tak więc w kwestionowanym planie miejscowym dla terenów 2 MN i 3 MN nie określono minimalnego i maksymalnego wskaźnika zabudowy oraz minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej i szeregowej. Z przepisów uchwały wyraźnie wynika, że przeznaczeniem podstawowym na terenach 2 MN i 3 MN jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, bliźniacza i szeregowa. Stanowi to istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

W wyjaśnieniach skierowanych do Wojewody organ Gminy poinformował, że tereny oznaczone symbolami 2 MN i 3 MN znajdują się w strefie ochrony krajobrazu kulturowego „K”, dla którego w § 1 pkt 2a przyjęto nadrzędną zasadę dostosowania nowej zabudowy do historycznej koncepcji przestrzennej w zakresie rozplanowania, skali i bryły przy założeniu harmonijnego współistnienia elementów kompozycji historycznej i współczesnej oraz nawiązanie formami i stosownymi materiałami do lokalnej tradycji architektonicznej. Tradycja budowlana oraz kontekst urbanistyczny wskazują na preferencję zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej, a ponadto żaden przepis prawa nie definiuje szczegółowego pojęcia zabudowa bliźniacza i szeregowa. Zatem zapisy § 18 pkt 4a odnoszą się do każdego rodzaju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W odpowiedzi organ nadzoru zauważył, że preferencja dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym na terenach 2 MN i 3 MN nie wyklucza realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie bliźniaczym lub szeregowym. Oprócz tego, brak określenia obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie bliźniaczym lub szeregowym powoduje praktyczne implikacje dla postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. W sytuacji, gdy przedmiotem inwestycji będą budynki mieszkaniowe jednorodzinne w układzie bliźniaczym lub szeregowym, a w planie brak będzie określonego dla takiej zabudowy minimalnego i maksymalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, to inwestor będzie mógł postępować dowolnie, co nie jest spójne z zaprezentowanymi oczekiwaniami organu planistycznego.

W reakcji na skargę Rada uznała argumenty Wojewody za zasadne oraz wniosła o uwzględnienie skargi w całości i nieobciążanie kosztami postępowania.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga Wojewody została uwzględniona, a zarzuty jakie wskazał organ nadzoru okazały się celne.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

Według art. 147 §1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa skupia się na będącym aktem prawa miejscowego, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w Ujeździe Górnym i Pichorowicach.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy 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 października 2011 r., sygn. II OSK 1593/11, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS).

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 września 2008 r., sygn. II OSK 215/08, CBOIS).

Kontrola zakwestionowanego skargą planu miejscowego w wyżej rozumianym zakresie pozwoliła stwierdzić, że jego treść narusza istotnie przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego). Spowodowało to stwierdzenie przez Sąd nieważności kwestionowanych fragmentów planu miejscowego.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje obowiązkowo określać w planie miejscowym 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Kwestionowane przez organ nadzoru fragmenty znajdują się w §18 uchwały, przynależnym do rozdziału 3 pt. „Ustalenia szczegółowe dla terenów”, i dotyczą ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 2 MN i 3 MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Budzące zastrzeżenia organu nadzoru przepisy brzmią: § 18 pkt 4 lit. a: dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 2 MN i 3 MN ustala się minimalny i maksymalny wskaźnik zabudowy:: dla terenów zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej – 10% - 30%. § 18 pkt 6 lit. a: dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 2 MN i 3 MN ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej – 50%. Wojewoda twierdzi, że sformułowanie „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca” pomija zabudowę mieszkaniową jednorodziną bliźniaczą i szeregową. Dlatego organ nadzoru chce wykreślenia fragmentu „wolnostojącej”, w obydwu przepisach.

Z lektury tekstu i analizy rysunku planu jednoznacznie wynika, że teren oznaczony symbolami 2 MN i 3 MN przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Zgodnie z § 18 pkt 1 planu miejscowego przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

Przeznaczenie „pod zabudowę” to predestynowanie terenu do posadowienia na nim budynków, w realiach sprawy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Budynek mieszkalny jednorodzinny zdefiniowany jest w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021r. poz. 2351) jako 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.

Z przywołanej definicji klarownie wynika, że ustawodawca poddaje dyferencjacji budynki wolno stojące od budynków w zabudowie bliźniaczej czy szeregowej. Tak więc desygnatem nazwy „budynek wolno stojący” będzie inny obiekt niż desygnat nazwy „budynek w zabudowie bliźniaczej” czy „budynek w zabudowie szeregowej”.

Jeżeli zatem prawodawca lokalny w Gminie Udanin wyznacza minimalny i maksymalny wskaźnik zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (§ 18 pkt 4 lit. a) oraz wyznacza minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (§ 18 pkt 6 lit. a), to jednocześnie nie wyznacza owych wskaźników dla terenów

zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej innej niż wolnostojąca, a to zabudowy bliźniaczej oraz zabudowy szeregowej. Jest to konsekwencją podniesionej wyżej różnicy między tymi klasami budynków.

Prowadzi to do sytuacji, w której zabudowa bliźniacza i szeregowa, pomimo, że dopuszczona planem miejscowym na danym terenie jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, nie będzie powiązana z obligatoryjnymi parametrami wskazanymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Tym samym niemożliwe stało się zrealizowanie dyspozycji normy z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, nakazującej określić w planie miejscowym m. in. wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz nakazującej określić minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587 ze zm.), który to przepis precyzuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości 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.

Wyjaśnienia Gminy co do zasady dostosowania nowej zabudowy do historycznej koncepcji przestrzennej nie mogły odnieść skutku, ponieważ priorytetowo należy badać zgodność planu miejscowego (nowelizacji planu miejscowego) z prawem, co oznacza spójność z przywołanymi wyżej aktami prawnymi. Prawodawca lokalny dysponuje kompetencją do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 upzp), i jest to zadanie własne gminy. W ramach realizacji tego zadania nie można odmówić gminie preferowania określonego rodzaju zabudowy, jednakże stosowna regulacja musi pozostawać w zgodzie z innymi aktami prawnymi, musi być czytelna oraz przejrzysta dla adresatów planu oraz musi zachować spójność z pozostałymi regulacjami planu. Już finalnie dodać trzeba, że sam prawodawca lokalny gminy Udanin dostrzegł rozróżnienie pomiędzy różnymi klasami budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w § 18 pkt 3 lit. a uchwały planistycznej wymieniając budynki wolno stojące, w zabudowie bliźniaczej, szeregowej.

Reasumując, wobec istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym skargą na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części zaskarżonej, uwzględniając tym samym skargę w całości.