



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 782

WYROK NR II SA/WR 688/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w dniu 13 kwietnia 2023 r.

na rozprawie w Wydziale II

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 24 marca 2022 r., nr LIII/592/22

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Hofmana, Kopernika, Franciszkańskiej i Waryńskiego - część B w Szklarskiej Porębie

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 14 w części dotyczącej terenów UM.1, UM.16 i UM.19,

- załącznika graficznego w części wyznaczającej tereny UM.1, UM.16 i UM.19;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 19 VIII 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr LIII/592/22 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 III 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Hofmana, Kopernika, Franciszkańskiej i Waryńskiego - część B w Szklarskiej Porębie (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r., poz. 1891) – dalej jako „MPZP” w zakresie:

- 1) § 14 w części dotyczącej terenów UM.1, UM.16 i UM.19;
- 2) załącznika graficznego do MPZP w części dotyczącej terenów UM.1, UM.16 i UM.19.

W skardze zawarto też wnioski o zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie wojewody MPZP w kwestionowanym zakresie podjęto z istotnym naruszeniem 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 nieokreśleniu maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dla terenów UM. 1,16,19.

W uzasadnieniu skargi wojewoda szczegółowo umotywowwał postawiony zarzut. Podniósł w szczególności, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, wskaźnik intensywności zabudowy stanowi obligatoryjny element treściowy uchwały w sprawie planu miejscowego. Skoro zaś MPZP dopuszcza realizację obiektów budowlanych, w tym kubaturowych, na terenach UM.1, UM.16 i UM.19, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, dotyczące wskaźnika intensywności zabudowy. Brak takiego wskaźnika oznacza w istocie możliwość realizowania na tych terenach zabudowy o nieokreślonej intensywności, co sprzeczne jest z celem planowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szklarskiej Porębie (dalej jako „rada miejska”) wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając swoje stanowisko rada miejska zwróciła uwagę, że w okolicznościach konkretnego przypadku nie można mówić o istotnym naruszeniu prawa. Brak określonych w § 14 MPZP wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dla trzech terenów: „UM.1”, „UM.16” i „UM.19”, został bowiem zrekompensowany poprzez inne regulacje z MPZP. Podkreślono, że dla każdego z tych terenów określono dopuszczalną wysokość zabudowy, parametr maksymalnej powierzchni zabudowy i liczbę kondygnacji nadziemnych. To zaś przy uwzględnieniu powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę pozwala ustalić wskaźnik intensywności zabudowy (dalej „wiz”), stanowiący stosunek powierzchni wszystkich kondygnacji budynku do powierzchni działki budowlanej. Zwrócono uwagę, że w przypadku terenu UM.1 parametr wiz wynosi 0,55 (pow. zab. do 200 m²; do 3. kondygnacji nadziemnych; pow. terenu 1457 m²). W przypadku terenu UM.16 parametr wiz wynosi do 2,68 (pow. zab. do 9192 m²; do 3. kondygnacji nadziemnych; pow. terenu 13737 m²); zaś w przypadku terenu UM.19 parametr wiz wynosi do 0,2 (pow. zab. do 61 m²; do 3. kondygnacji nadziemnych; pow. terenu 1211 m²). Rada miejska wyjaśniła przy tym, że zaprezentowane parametry wiz zakładają realizację 3. kondygnacji nadziemnych i jednej podziemnej zaznaczając, że w przypadku terenu UM.1 istnieje już zabudowa o charakterze zabytkowym, zaś na terenach UM.16 i 19 należy przyjąć realizację co najwyżej jednej kondygnacji podziemnej z uwagi na występowanie płytko zalegających skał (teren UM.16) i bezpośrednie sąsiedztwo rwącego potoku (teren UM.19). W konsekwencji w ocenie rady miejskiej nie jest konieczne stwierdzanie nieważności całości regulacji odnoszącej się do terenów: „UM.1”, „UM.16” i „UM.19”. W przypadku kwestionowanego MPZP można bowiem określić minimalne i maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy, choć nie zostały one bezpośrednio wskazane. Natomiast ich wartości można ustalić na podstawie danych wynikających z ustaleń MPZP, co sprawia, że nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

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

Jak wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 UPZP, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Wynika z tego, że parametr intensywności zabudowy jest zatem obligatoryjnym elementem planu miejscowego, co jest o tyle zrozumiałe, że ma on istotny wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego, poprzez regulację dopuszczalnego poziomu intensyfikacji wykorzystania terenu. Wskaźnika tego nie da się zastąpić regulacjami dotyczącymi dopuszczalnej wysokości zabudowy, czy maksymalnej powierzchni zabudowy. Odwołuje się on bowiem do „całkowitej” powierzchni zabudowy określając w sposób zarówno minimalny jak i maksymalny dopuszczalny stopień wykorzystania (eksploatacji) terenu. Według Polskiej Normy „powierzchnia całkowita” budynku jest sumą powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. Jako kondygnacja mogą być traktowane kondygnacje znajdujące się całkowicie lub częściowo poniżej poziomu terenu, kondygnacje powyżej poziomu terenu, poddasza, tarasy, tarasy na dachach, kondygnacje techniczne i kondygnacje magazynowe (zob. pkt 5.1.3.1. PN ISO 9836 2015).

Oczywiście ustalenia dotyczące wskaźnika intensywności zabudowy konieczne są tylko w przypadku, gdy plan miejscowy przewiduje możliwość zabudowy określonego terenu. W przeciwnym razie, mimo formalnej ustawowej obligatoryjności tego parametru, nie ma podstaw do jego wprowadzenia w ramach ustaleń planu miejscowego.

W okolicznościach konkretnej sprawy skarga dotyczy niewątpliwie terenów przeznaczonych pod zabudowę. Tereny oznaczone symbolami UM.1, UM.16 i UM.19 przeznaczone są bowiem pod realizację zabudowy usługowej, co jednoznacznie wynika z § 14 MPZP. Nie znajduje zatem usprawiedliwienia fakt, że dla tych terenów nie określono wskaźnika intensywności zabudowy. Jakkolwiek oczywiste jest, że można podejmować próby obliczenia tego wskaźnika tak, jak to zaprezentowano w odpowiedzi na skargę. Nie sposób jednak uznać, że taki stan rzeczy realizuje założenia, jakie spełniać ma uchwała w sprawie planu miejscowego.

Nawiązując do argumentacji odpowiedzi na skargę Sąd zwraca uwagę, że dokładne ustalenie wskaźnika intensywności zabudowy wymaga znajomości nie tylko powierzchni terenu i jego maksymalnej dopuszczalnej powierzchni zabudowy, ale także dokładnego określenia ilości wszystkich dopuszczalnych kondygnacji, zarówno nadziemnych jak i podziemnych (zob. pkt 5.1.3.1. PN ISO 9836 2015). Tymczasem, jak wynika z § 14 ust. 4 MPZP, określa on wprawdzie ilość dopuszczalnych kondygnacji nadziemnych (zabudowa UM nie może przekraczać trzech kondygnacji nadziemnych), jednak nie normuje ilości dopuszczalnych kondygnacji podziemnych. W konsekwencji jakiegokolwiek obliczenia dotyczące możliwej intensywności zabudowy, mającej z założenia uwzględniać wszystkie kondygnacje, mogą mieć co najwyżej charakter hipotetyczny. Potwierdza to zresztą treść odpowiedzi na skargę, z której wynika, że dla potrzeb obliczenia intensywności zabudowy przyjęto realizację jednej tylko kondygnacji podziemnej tłumacząc to różnymi

względniami. Odnośnie do terenu UM.1 wskazano, że 1. kondygnacja podziemna występuje w istniejącym już budynku. Co do terenu UM.16 zaznaczono, że na omawianym obszarze, z racji występowania płytko zalegających skał należy wykluczyć możliwość realizacji zabudowy o większej niż jednej kondygnacji podziemnej. Zaś co do terenu UM.19 wyjaśniono, że ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo rwącego potoku (na terenie „WS.1”) raczej nie należy przewidywać realizacji ewentualnej kondygnacji podziemnej, ale nie można tego wykluczyć, w związku z czym w przypadku realizacji takiej kondygnacji podziemnej będzie ona służyła głównie do wpasowania nadziemnych kondygnacji w rzeźbę terenu i będzie tylko jedna.

W ocenie Sądu wyjaśnienia udzielone w odpowiedzi na skargę raczej potwierdzają, że zaistniały stan rzeczy nie pozwala jednoznacznie określić wskaźników intensywności zabudowy dla objętych skargą terenów. Można je co najwyżej hipotetycznie określić przyjmując określone założenia i mniemając, że takie same założenia przyjmie inwestor. Tymczasem rolą planu miejscowego jako aktu normatywnego jest określić m.in. minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy w sposób konkretny i jednoznaczny. Parametr ten stanowi istotny element tak przy projektowaniu zabudowy jak i przy późniejszej ocenie projektu dla potrzeb udzielenia pozwolenia na budowę. Brak tego parametru podważa pozycję MPZP jako aktu mającego w sposób efektywny zagwarantować zabudowę i zagospodarowanie terenu w sposób zgodny z wymaganiami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju i może generować spory i kontrowersje na etapie realizacji 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 2022 r., poz. 329) – 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. Brak obligatoryjnego elementu treściowego w obrębie ustaleń regulujących zasady zabudowy terenów oznaczonych symbolami UM.1, UM.16 i UM.19 implikował konieczność stwierdzenia nieważności MPZP w tym zakresie, zarówno w jego części tekstowej jak i graficznej.

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).