



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6017

WYROK NR II SA/WR 142/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Władysław Kulon
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel (spr.)
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Domaniów

z dnia 30 września 2014 r. nr XLVIII/391/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domaniów w gminie Domaniów

- I. stwierdza nieważność § 8 pkt 1 lit. b, § 8 pkt 2 lit. b, § 8 pkt 3 lit. b, § 8 pkt 4 lit. b, § 8 pkt 5 lit. b, § 8 pkt 6 lit. b, § 8 pkt 7 lit. b, § 8 pkt 8 lit. b, § 8 pkt 9 lit. b, § 8 pkt 10 lit. b, § 8 pkt 11 lit. b, § 8 pkt 12 lit. b, § 8 pkt 13 lit. b, § 8 pkt 14 lit. b, § 8 pkt 15 lit. b, § 8 pkt 16 lit. b, § 8 pkt 17 lit. b, § 8 pkt 18 lit. b, § 8 pkt 19 lit. b, § 8 pkt 20 lit. b i § 8 pkt 21 lit. b we fragmentach odnoszących się do określenia „(dotyczy kondygnacji nadziemnych)” oraz § 10 pkt 3 we fragmencie „w tym dróg wewnętrznych” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że w zakresie opisanym w punkcie I zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Domaniów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., w skrócie u.s.g.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Domaniów z dnia 30 września 2014 r., nr XLVIII/319/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domaniów w gminie Domaniów, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

- 1) § 8 pkt 1 lit. b, § 8 pkt 2 lit. b, § 8 pkt 3 lit. b, § 8 pkt 4 lit. b, § 8 pkt 5 lit. b, § 8 pkt 6 lit. b, § 8 pkt 7 lit. b, § 8 pkt 8 lit. b, § 8 pkt 9 lit. b, § 8 pkt 10 lit. b, § 8 pkt 11 lit. b, § 8 pkt 12 lit. b, § 8 pkt 13 lit. b, § 8 pkt 14 lit. b, § 8 pkt 15 lit. b, § 8 pkt 16 lit. b, § 8 pkt 17 lit. b, § 8 pkt 18 lit. b, § 8 pkt 19 lit. b, § 8 pkt 20 lit. b, § 8 pkt 21 lit. b we fragmentach odnoszących się do każdego ze wskazanych zapisów w zakresie określenia „(dotyczy kondygnacji nadziemnych)” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zmianami, zwanej dalej u.p.z.p.);
- 2) § 10 pkt 3 we fragmencie „w tym dróg wewnętrznych” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 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, zwane dalej rozporządzeniem planistycznym). Ponadto Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zarzutu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 8 pkt 1 lit. b, § 8 pkt 2 lit. b, § 8 pkt 3 lit. b, § 8 pkt 4 lit. b, § 8 pkt 5 lit. b, § 8 pkt 6 lit. b, § 8 pkt 7 lit. b, § 8 pkt 8 lit. b, § 8 pkt 9 lit. b, § 8 pkt 10 lit. b, § 8 pkt 11 lit. b, § 8 pkt 12 lit. b, § 8 pkt 13 lit. b, § 8 pkt 14 lit. b, § 8 pkt 15 lit. b, § 8 pkt 16 lit. b, § 8 pkt 17 lit. b, § 8 pkt 18 lit. b, § 8 pkt 19 lit. b, § 8 pkt 20 lit. b, § 8 pkt 21 lit. b) uchwały Rada Gminy, określając parametry w zakresie intensywności zabudowy postanowiła, że odnosi się ona jedynie do kondygnacji nadziemnych. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia „wskaźnik intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Jak wynika natomiast z postanowień uchwały, Rada, określając wskaźnik intensywności wskazała, że chodzi o stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, co nie jest tożsame z powierzchnią całkowitą zabudowy. Wojewoda Dolnośląski podniósł, że powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest 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”. Organ nadzoru zauważył przy tym, że znaczenie terminu kondygnacja ustalone zostało w § 3 pkt 16 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690, dalej jako rozporządzenie w sprawie warunków technicznych lub w skrócie r.M.I.), który stanowi, że przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. W ocenie Wojewody powyższa regulacja wskazuje, 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 (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12). Rada, wskazując w poszczególnych zapisach uchwały, że chodzi o kondygnacje nadziemne, pominęła kondygnacje podziemne, czym, w ocenie organu nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 601/12. Podkreślono zatem, że Rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania wskaź-

nika intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Dlatego też za nieuprawnioną modyfikację przepisów rangi ustawowej, a przez to istotne naruszenie prawa, uznał organ nadzoru regulacje zawarte w poszczególnych postanowieniach uchwały, w zakresie w jakim nakazują odnosić intensywność zabudowy jedynie do kondygnacji nadziemnych.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi jej autor podniósł, że § 10 pkt 3 uchwały traktującym o zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej Rada postanowiła, że na obszarze objętym planem dopuszcza się sytuowanie m.in. elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej w postaci dróg wewnętrznych. Nie określiła jednak parametrów tychże dróg. Uznając, że w zakresie odstąpienia od obowiązku określenia parametrów dróg wewnętrznych stanowisko skarżonego organu jest niewłaściwe – pismo Wójta Gminy Domaniów z dnia 10 grudnia 2014 r., organ nadzoru zwrócił uwagę, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wymienia zagadnienia obowiązkowo podlegające regulacji w m.p.z.p., w tym obowiązek określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenie planistyczne. Zgodnie z tym przepisem tekst planu miejscowego powinien zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (lit. a). Poprzez powiązanie drogi wewnętrznej z zewnętrznym układem komunikacji drogowej, droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji. Prawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy takiego systemu oraz określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego wymogu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi, w tym drogi wewnętrzne. Wojewoda wskazał przy tym, że co prawda § 14 i § 15 rozporządzenie w sprawie warunków technicznych przypisuje dojazdowi i dojeździe do działek budowlanych określone wymogi co do parametrów, jednak według organu nadzoru, nie są one ścisłe, mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w tym rozporządzeniu. To właśnie Rada jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg. Brak kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych, przewidzianych jako przeznaczenie uzupełniające terenu stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia planistycznego.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Radę Gminy Domaniów – Wójt uznał skargę za bezzasadną i wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu tego stanowiska Wójt stwierdził, że spór nie dotyczy pojęcia „wskaźnik intensywności zabudowy”, tylko wprowadzenia w zaskarżonej uchwale zapisów pomocnych przy jego obliczaniu, wobec braku wyjaśnienia pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy” w obowiązujących przepisach, w tym w u.p.z.p. Pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy” nie jest zdefiniowane w żadnym obowiązującym akcie prawnym, natomiast obecnie brak jest obowiązku stosowania Polskich Norm, co wynika z postanowień art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386 ze zm.), który mówi, że stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Skarżony organ zauważył również, że ani w u.p.z.p., ani w rozporządzeniu planistycznym, nie ma odwołania do Polskiej Normy PN-ISO 9836-1997, która przynajmniej teoretycznie, mogłaby być wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Na tej podstawie autor odpowiedzi na skargę dowodził, że dla ustalania wskaźników intensywności w planie miejscowym norma ta w ogóle nie może mieć zastosowania. Jedyłą obowiązkową do stosowania przy sporządzaniu projektu rysunku planu miejscowego normą, jest Polska Norma PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r., co wynika z wyżej przywołanego rozporządzenia. Ponadto autor odpowiedzi na skargę wskazał, że pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy” nie zostało w tej normie ściśle określone. W treści tej normy, nie ma w ogóle mowy o „wskaźnikach intensywności zabudowy”, a o wskaźnikach powierzchniowych i kubaturowych, co nie jest tożsame. Wobec tego nawet gdyby przyjąć, że za „powierzchnię całkowitą zabudowy” można by uznać określoną w normie „kubaturę budynku”, to zgodnie z tą normą do obliczeń można by przyjąć zarówno wszystkie kondygnacje, jak i wyłącznie te, które znajdują się powyżej poziomu terenu, a więc kondygnacje nadziemne.

Jednocześnie autor odpowiedzi na skargę zauważył, że pozostałe parametry oraz wskaźniki zagospodarowania terenu przewidziane przez ustawodawcę, w tym linie zabudowy, wysokość zabudowy i powierzchnia zabudowy, również, co do zasady, odnoszą się do kondygnacji nadziemnych, a więc, aby ustalone w planie parametry oraz wskaźniki zagospodarowania terenu były ze sobą zbieżne, wskaźniki intensywności zabudowy

również powinno się odnosić do kondygnacji nadziemnych (innymi słowy nie ma podstaw do przyjęcia, że ustawodawca ustalając wymóg określenia np. linii zabudowy czy wysokości zabudowy miał na myśli kondygnacje nadziemne, a już przy ustalaniu wskaźnika intensywności zabudowy, zarówno kondygnacje nadziemne, jak i podziemne). Wójt zwrócił również uwagę, że odniesienie wskaźnika intensywności zabudowy wyłącznie do kondygnacji nadziemnych znalazło również odzwierciedlenie w interpretacji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, pt. „Interpretacja art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. ze zm.)”, dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa, w której czytamy: cyt. „Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych budynku/ów (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu/działki”. W interpretacji tej stwierdzono również, że Polska Norma PN-ISO 9836:1997 nie wyjaśnia pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy w sposób obligatoryjny i jednoznaczny, zauważając jednocześnie, że wątpliwości mogą dotyczyć właśnie kondygnacji podziemnych.

Zatem przy określaniu intensywności zabudowy odniesiono się wyłącznie do kondygnacji nadziemnych, ponieważ wymagany wskaźnik intensywności zabudowy odnosi się do pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy”, które nie jest zdefiniowane w żadnym akcie prawnym i które powoduje szereg wątpliwości co do jego interpretacji.

Skarżony organ zarzucił również Wojewodzie, że ten bezpodstawnie przyjął wykładnię pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, w tym także pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy”, stwierdzając: „z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki”. Jest to wykładnia nieuprawniona, ponieważ z brzmienia tego artykułu nic takiego nie wynika, nie ma też o tym mowy w rozporządzeniu planistycznym, ani też w jakimkolwiek innym powszechnie obowiązującym akcie prawnym. Autor odpowiedzi na skargę nie zgodził się również ze stroną skarżącą, że „powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest definiowana jako: „suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie”, gdyż po pierwsze w treści tej normy nie ma w ogóle mowy o „wskaźnikach intensywności zabudowy”, a o wskaźnikach powierzchniowych i kubaturowych, co nie jest tożsame. Po drugie w żadnym miejscu tej normy nie jest napisane, że powierzchnia całkowita powinna być wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Po trzecie, nawet gdyby przyjąć, że za „powierzchnię całkowitą zabudowy” można by uznać określoną w normie „kubaturę budynku”, to zgodnie z tą normą do obliczeń można by przyjąć zarówno wszystkie kondygnacje, jak i wyłącznie te, które znajdują się powyżej poziomu terenu, a więc kondygnacje nadziemne.

Za niezrozumiałe potraktowano także przytoczenie przez stronę skarżącą definicji kondygnacji. Z definicji tej wynika, że kondygnacja może dotyczyć zarówno nadziemnej, jak i podziemnej części budynku, co wcale nie oznacza, że każda z tych części budynku powinna być brana pod uwagę przy określaniu w planie miejscowym wskaźnika intensywności zabudowy. Nie zgodzono się również z argumentacją strony skarżącej, że „intensywność zabudowy” powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych”, na co wskazuje wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12. Co prawda, w tym wyroku NSA stwierdził, że „jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki”, jednakże jest to stwierdzenie nieuprawnione, nie poparte żadnymi dowodami, nie wynikające z żadnych powszechnie obowiązujących aktów prawnych, a co najwyżej stosowane w literaturze (której zresztą nawet Sąd nie przytoczył), różnie zresztą w tej literaturze definiowanej. W związku z tym nie można tego stwierdzenia, przyjętego w omawianym wyroku, stosować bezwzględnie, uznając, że jest ono niepodważalne i jedynie słuszne.

Według skarżonego organu, brak ustawowej definicji „powierzchni całkowitej zabudowy” przy jednoczesnym braku takiej definicji w akcie prawa miejscowego niewątpliwie może prowadzić do problemów z interpretacją ustaleń planu i tym samym problemów z wydawaniem pozwoleń na budowę. Jednym słowem nierozwiązany pozostanie spór, czy Radzie Gminy przy określaniu wskaźników intensywności zabudowy chodziło o wszystkie kondygnacje, czy wyłącznie o kondygnacje nadziemne. Doprecyzowanie tej definicji niewątpliwie pozwoli uniknąć tego sporu. Nie można również pomijać aspektu przestrzennego, tj. dbałości o ład przestrzenny, który w odbiorze przez człowieka nie jest postrzegany poprzez pryzmat tego co jest „pod ziemią”, a wręcz przeciwnie, istotne znaczenie ma tylko to, co jest „nad ziemią”, a więc dla zachowania ładu przestrzennego kluczowe jest określenie, ile kondygnacji nadziemnych może posiadać budynek, a nie ile łącznie budynek

powinien posiadać kondygnacji, bo właśnie taki tok postępowania mógłby doprowadzić do zakłócenia ładu przestrzennego, wynikający z nadinterpretacji tego zapisu przez inwestorów, którzy wykorzystując dopuszczalną maksymalną intensywność zabudowy realizowaliby budynki o większych kubaturach widocznych powyżej poziomu terenu (nie realizując kondygnacji podziemnych), niż przewidywała to Rada Gminy tworząc zapisy planu. Z drugiej strony za trudne do akceptacji Rada potraktowała stanowisko, zgodnie z którym w imię dbałości o ład przestrzenny, ograniczać powstawanie kondygnacji podziemnych, odnosząc również do nich wskaźnik intensywności zabudowy. Podkreślono również, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia (a więc de facto również do określenia wysokości budynku na podstawie określonej w planie miejscowym intensywności zabudowy), mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku (nie są brane pod uwagę kondygnacje podziemne), do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, [...] bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Innymi słowy przy założeniu, że określony w planie miejscowym wskaźnik intensywności zabudowy dotyczyłby również kondygnacji podziemnych, niemożliwe byłoby (biorąc pod uwagę przytoczoną definicję sposobu mierzenia wysokości budynku) jednoznacznie określenie dopuszczalnej maksymalnej wysokości budynku.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów przywołanych w skardze strona przeciwna wskazała, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Według skarżonego organu zaskarżona uchwała spełnia wymagania wynikające z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, gdyż zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zostały określone w § 10 tej uchwały. Wyjaśniono, że § 10 pkt 3 uchwały, dopuszczający „sytuowanie innych, niewymienionych w pkt 1 i 2, elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg wewnętrznych” ma na celu umożliwienie wykonania dojeżdżających i dojazdów służących skomunikowaniu działek budowlanych oraz budynków i urządzeń z nimi związanych z drogami publicznymi. Parametry dojeżdżających i dojazdów, o których mowa wyżej, określane zostały w rozdziale 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie z § 14 ust. 1 r.M.I. do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojeżdżanie i dojazd umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych, a ich szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m. Przepisy § 14 ust. 2 dopuszczają zastosowanie dojeżdżania i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów. Z kolei § 14 ust. 3 traktuje, że do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojeżdżania, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m. Ponadto rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 124, poz. 1030), które w rozdziale 6 ustala szczegółowe wymogi w zakresie parametrów technicznych dróg pożarowych. Zgodnie z § 12 ust. 1 wyżej przywołanego rozporządzenia droga pożarowa powinna posiadać utwardzoną nawierzchnię umożliwiającą dojazd pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej do obiektu budowlanego o każdej porze roku, natomiast § 13 ust. 1 określa minimalną szerokość drogi pożarowej, która powinna wynosić co najmniej 4 m. Wymienione wyżej przepisy określają minimalne szerokości dojeżdżających i dojazdów umożliwiających dostęp do działek budowlanych, ustalane z uwzględnieniem między innymi planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania tych działek. W świetle przywołanej regulacji autor skargi argumentował, że zaskarżona uchwała nie musi określać szczegółowych parametrów dróg wewnętrznych, stanowiących dojeżdżanie i dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej, skoro wskazane wyżej przepisy zawierają wymagania w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego.

Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że 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 powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Przeprowadzona przez tutejszy Sąd kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu względem § 8 pkt 1 lit. b, § 8 pkt 2 lit. b, § 8 pkt 3 lit. b, § 8 pkt 4 lit. b, § 8 pkt 5 lit. b, § 8 pkt 6 lit. b, § 8 pkt 7 lit. b, § 8 pkt 8 lit. b, § 8 pkt 9 lit. b, § 8 pkt 10 lit. b, § 8 pkt 11 lit. b, § 8 pkt 12 lit. b, § 8 pkt 13 lit. b, § 8 pkt 14 lit. b, § 8 pkt 15 lit. b, § 8 pkt 16 lit. b, § 8 pkt 17 lit. b, § 8 pkt 18 lit. b, § 8 pkt 19 lit. b, § 8 pkt 20 lit. b, § 8 pkt 21 lit. b uchwały we fragmentach odnoszących się do każdego ze wskazanych przepisów w zakresie określenia „(dotyczy kondygnacji nadziemnych)”. W zakwestionowanych przez organ nadzoru postanowieniach planu, określając przeznaczenie, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu wskazano, że przyjęty dla danego terenu wskaźnik intensywności zabudowy (maksymalny i minimalny) dotyczy kondygnacji nadziemnych.

W tym miejscu celowym wydaje się przypomnienie, że działalność uchwałodawcza Rady Gminy Domaniów w zakresie regulacji odnoszącej się do wskaźnika intensywności zabudowy była już przedmiotem kontroli tut. Sądu. Rozpoznając skargę organu nadzoru na uchwałę z dnia 21 lutego 2013 r. nr XXIX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13 stwierdził nieważność § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały. Zakwestionowanym wówczas przez organ nadzoru fragmencie uchwały planistycznej Rada Gminy Domaniów zdefiniowała wskaźnik intensywności zabudowy przyjmując, że "należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy (rozumianej jako suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej". Wskazując, że ocena prawna wyrażona w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r. nie wywierała skutku w przypadku kontrolowanej obecnie uchwały, tym niemniej Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje i podziela przedstawione w tym wyroku stanowisko. Jest to o tyle istotne, ponieważ pomimo innego podejścia do określenia w planie wskaźnika intensywności zabudowy, w obu przypadkach Rada Gminy dokonała niezgodnej z prawem modyfikacji postanowień ustawowych oraz w sposób nieuzasadniony rozszerzyła kompetencje organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszyła zasady sporządzania planu, poj-

mowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Przyjdzie zatem zauważyć, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871, dalej jako nowela z 2010 r.), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r., wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej („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 liczbą miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”).

Istotny dla niniejszego postępowania jest jeszcze przyjęta w art. 4 ust. 2 noweli z 2010 r. reguła intertemporalna, zgodnie z którą „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W badanym postępowaniu, jak wynika to z dołączonej dokumentacji planistycznej, i co znajduje potwierdzenie w zapisie redakcyjnym samej skarżonej uchwały, Rada Gminy Domaniów w dniu 31 maja 2011 r. podjęła uchwałę nr VIII/44/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domaniów w gminie Domaniów. W tej sytuacji niedopuszczalnym była modyfikacja w nowym stanie prawnym wskaźnika intensywności zabudowy, poprzez zawężenie jego obowiązywania wyłącznie do kondygnacji nadziemnych. Takie rozwiązanie byłoby dopuszczalne do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”.

Wsparciem dla prezentowanego wyżej stanowiska przez Skład orzekający w niniejszej sprawie jest właśnie kontestowany w odpowiedzi na skargę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12. W tym orzeczeniu wyraźnie opowiedziano się za tym, aby intensywność zabudowy określać z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki.

Nadto przez pojęcie kondygnacji należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych – poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

W tym stanie rzeczy zgodzić się wypada ze skarżącym, że regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada Gminy Domaniów nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (podobne stanowisko zaprezentował WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13, z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13, z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 176/14).

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy podkreślić, że Sąd dokonując kontroli legalności skarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie za-

sad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do wykroczenia poza sferę, która może być regulowana w drodze uchwały rady gminy. Przeprowadzona przez Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego w tym względzie zarzutów.

Zasadna była także skarga we fragmencie "w tym drogi wewnętrzne" zawartym § 10 pkt 3 uchwały, który stanowi, że na obszarze objętym planem dopuszcza się sytuowanie innych, niewymienionych w pkt 1 i 2, elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg wewnętrznych, ścieżek rowerowych, elektrotechnicznych linii zasilających SN i WN i telekomunikacyjnych linii kablowych oraz kanalizacji kablowej, z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz przepisów odrębnych. Przyjdzie zatem zauważyć, że jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, w tym parametry układu komunikacyjnego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Organ w przedmiotowej uchwale parametrów dróg wewnętrznych nie określił, tłumacząc to uregulowaniem szczegółowych parametrów dróg wewnętrznych w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych oraz rozporządzenia w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych. W ocenie Sądu, z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Podkreślić należy, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do wewnętrznego układu komunikacji drogowej. Istotne również jest, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ten organ w powoływanym wcześniej rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne. Zaniechanie organu planistycznego w zakresie zakwestionowanej przez organ nadzoru regulacji stanowiło zatem naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkujące nieważnością opisanego w sentencji fragmentu przepisu § 10 pkt 2 we fragmencie „w tym dróg wewnętrznych” (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Takie stanowisko prezentowane było w orzecznictwie ogólnoadministracyjnym, w tym w szczególności w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 65/15, z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 42/15, z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 238/14, z dnia 11 lutego 2014r., sygn. akt II SA/Wr 880/13, z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 696/13.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt II wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania (pkt III wyroku) znajduje podstawę w art. 200 u.p.p.s.a.