



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6018

WYROK NR II SA/WR 143/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz /sprawozdawca/
Sędzia WSA	– Alicja Palus
Protokolant starszy sekretarz sądowy	– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Domaniów

z dnia 30 września 2014 r. nr XLVIII/320/2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Skrzypnik 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 we fragmentach odnoszących się do określenia „dotyczy kondygnacji naziemnych” 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, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.”, (t. jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 594 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 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, 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, zwanej dalej „u.p.z.p.” (t. jedn. z 2012 r., Dz. U., poz. 647 ze zm.);
- § 10 pkt 3 we fragmencie „w tym dróg wewnętrznych” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwane dalej rozporządzeniem.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując w uzasadnieniu, że zaskarżone zapisy uchwały jedynie doprecyzowują zasady określania „powierzchni całkowitej zabudowy”, które w żadnym przepisie rangi ustawowej nie zostały określone. W ocenie organu przyjęta przez stronę skarżącą skarżąca wykładnia pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, w tym także pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy jest błędna, gdyż zarówno z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jak i z przepisów rozporządzenia nie wynika, że „intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki”. Dodał, że nie ma aktualnie obowiązku stosowania Polskich Norm, tym bardziej, że w Normie PN-ISO 9836:1997 (na którą powołuje się organ nadzoru) pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy” nie zostało ściśle określone. Zauważył, że pozostałe parametry oraz wskaźniki zagospodarowania terenu przewidziane przez ustawodawcę, w tym linie zabudowy, wysokość zabudowy i powierzchnia zabudowy, 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. Jako potwierdzenie swojego stanowiska organ wskazał interpretację 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. 647 z późn. zm.)” znajdującą się na stronie ministerstwa. Pokreślił, że 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 dopuszczoną maksymalną intensywność zabudowy realizowaliby budynki o większych kubaturach widocznych powyżej poziomu terenu (nie realizując kondygnacji podziemnych), niż przewidywała to Rada Gminy tworząc zapisy planu.

Odnosząc się do drugiego zarzutu organ wskazał, że zaskarżona uchwała nie musi określać szczegółowych parametrów dróg wewnętrznych albowiem istnieją przepisy, które określają minimalne szerokości dojazdów i dojazdów umożliwiających dostęp do działek budowlanych, ustalone z uwzględnieniem między innymi planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania tych działek (§ 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.); § 12 i § 13 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1030).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać lub modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Organ zawarł w zaskarżonych postanowieniach uchwały określenie wskaźnika intensywności zabudowy jako wartości liczbowej wyrażającej stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziem-

nych do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym należało określić maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy (czyli sumy powierzchni wszystkich kondygnacji) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Organ stanowiący gminy nie był uprawniony do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Zauważyć przy tym należy, że przedmiotowy plan nie wyklucza zabudowy mogącej posiadać kondygnacje podziemne (patrz przepisy § 3 pkt 16–18 rozrządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie Dz. U. Nr 75, poz. 690 z 2002 r.). Uregulowanie w planie miejscowym znaczenia omawianego wskaźnika w sposób odmienny od określenia ustawowego wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.) i naruszało art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 115, § 116, § 118, §136, § 137 w zw. z § 143 oraz § 142 ust. 2, § 146, § 149 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908). Tym samym nastąpiło naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (czyli jego nakazanej ustawowo lub ustawowo dozwolonej treści) skutkujące nieważnością zaskarżonego przepisu (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Zasadna była także skarga we fragmencie „w tym dróg wewnętrznych” zawartym § 10 pkt 3 uchwały. 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 ww. rozporządzenia, w tym parametry układu komunikacyjnego. Droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co jest spowodowane tym, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ww. 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. Organ w przedmiotowej uchwale parametrów dróg wewnętrznych nie określił. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością opisanego w sentencji fragmentu przepisu § 10 pkt 3 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. z 2012 r. Dz. U., poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.