



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 sierpnia 2020 r.

Poz. 4751

WYROK NR II SA/WR 611/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędzia WSA Władysław Kulon
(spr.)
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 grudnia 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec
z dnia 29 maja 2019 r. nr VII/76/2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego terenów lokalizowanych wzdłuż rzeki Bóbr w Bolesławcu
- dla części „A”

**I. stwierdza nieważność § 16 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „dla zabudowy wolnostojącej”
zaskarżonej uchwały;**

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej również jako: organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 maja 2019 r. nr VII/76/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lokalizowanych wzdłuż rzeki Bóbr w Bolesławcu - dla części „A” wnosząc o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „dla zabudowy wolnostojącej” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi poparto zarzutem podjęcia kwestionowanego zapisu uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami od G-MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31 wartości wskaźnika intensywności zabudowy wyłącznie w stosunku do jednego z trzech układów zabudowy, dopuszczonych na wskazanych terenach.

We wstępnej części skargi wyjaśniono, że przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 czerwca 2019 r. i upłynął terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co spowodowało wywiedzenie skargi. Następnie skarżący wskazał na art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym istotne 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 w części. Według skarżącego Rada Miasta Bolesławiec, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się 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 (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że ustalenia te 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.

Rada Miasta Bolesławiec w § 16 uchwały przyjęła ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami od G-MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31. Dla wskazanych terenów, jako przeznaczenie podstawowe, ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym, bliźniaczym lub szeregowym. Jako przeznaczenie uzupełniające ustalono usługi, drogi i dojazdy wewnętrzne, zabudowę gospodarczą, garaże wolnostojące, infrastrukturę techniczną. W ust. 2 pkt 1 wskazanej regulacji, w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, przyjęto: „wskaźnik intensywności zabudowy winien zawierać się w przedziale od 0,1 do 0,6, dla zabudowy wolnostojącej”.

Wojewoda Dolnośląski ocenił, że przyjęte w tekście planu miejscowego rozwiązanie narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., gdyż z regulacji ustawowej wynika, że jednym z podstawowych parametrów zagospodarowania terenu, jaki ustalać ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest maksymalna i minimalna intensywność zabudowy. Tymczasem - pomimo, że na terenach oznaczonych symbolami od G-MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31 dopuszczono, jako przeznaczenie podstawowe, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym, bliźniaczym lub szeregowym - powyższy wskaźnik został ustalony wyłącznie w stosunku do zabudowy wolnostojącej. Oznacza to, że w przypadku realizacji zabudowy jednorodzinnej w układzie bliźniaczym lub szeregowym wskaźnik intensywności zabudowy może zostać ustalony w sposób dowolny. Obowiązkiem organu stanowiącego gminy uchwalającego plan miejscowy jest natomiast zamieszczenie w nim wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., o ile tylko są one adekwatne dla dokonywanego przeznaczenia terenu. Nie ulega wątpliwości, że dla terenu zabudowy mieszkaniowej parametr intensywności zabudowy ma znaczenie podstawowe i musi być określony w stosunku do wszystkich rodzajów zabudowy przewidzianych na danym terenie.

Skarżący wyjaśnił, iż w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na skutek skierowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego zapytania, dotyczącego przyczyn ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem MN wskaźnika intensywności zabudowy jedynie dla zabudowy w układzie wolnostojącym, podczas gdy na terenach tych dopuszczono również zabudowę bliźniaczą i szeregową, Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec pismem z dnia 8 lipca 2019 r. wyjaśnił, że jest to oczywista omyłka pisarska, a wskaźnik intensywności zabudowy dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej we wszystkich formach zabudowy.

Organ nadzoru podał, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec, przyjętym uchwałą Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 marca 2018 r. nr XLVI/471/2018, w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania obszarów funkcyjnych mieszkalnictwa o niskiej intensywności zabudowy (MN) w punkcie 2 przewidziano odmienne wskaźniki, zróżnicowane w zależności od rodzaju dopuszczonej na danym terenie zabudowy. W szczególności: „dla działek budowlanych położonych w granicach obszaru funkcyjnego, przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną, określa się następujące parametry i wskaźniki urbanistyczne:

- a) maksymalna intensywność zabudowy (uwzględniając ewentualne podpiwniczenie budynku):
- dla zabudowy wolnostojącej = 1,20,
 - dla zabudowy bliźniaczej = 1,40,
 - dla zabudowy szeregowej = 1,60".

Wojewoda zauważył, że pomimo zróżnicowanych wartości odnoszących się do poszczególnych rodzajów zabudowy regulacja planu miejscowego, ustalająca wskaźnik intensywności zabudowy w przedziale od 0,1 do 0,6, zawiera się w granicach wyznaczonych przez studium, względem wszystkich dopuszczonych układów zabudowy.

Organ nadzoru zwrócił też uwagę, że plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zatem określenie wskaźnika intensywności zabudowy należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Jak wynika z ustaleń przyjętych przez Radę Miasta Bolesławiec tereny oznaczone symbolem MN stanowią mają tereny, których przeznaczenie podstawowe to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w różnym układzie. Ustalenia w przedmiocie wskaźnika intensywności zabudowy względem każdego z układów są tym bardziej istotne. Z tego względu brak powyższego elementu w planie miejscowym z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p..

Następnie skarżący podniósł, że w § 16 uchwały dokonano ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami od G-MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31, dla których przewidziano zabudowę mieszkaniową jednorodziną w układzie wolnostojącym, bliźniaczym lub szeregowym, a intencją organu stanowiącego było ustalenie takiego samego wskaźnika intensywności zabudowy względem wszystkich rodzajów zabudowy. Wobec tego, w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności § 16 ust. 2 pkt 1 lit. „a” we fragmencie: „dla zabudowy wolnostojącej” pozwoli na prawidłową realizację postanowień planu miejscowego. Wskutek stwierdzenia nieważności § 16 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „dla zabudowy wolnostojącej” wskaźnik intensywności zabudowy stanowić będzie parametr mający zastosowanie do wszystkich przewidzianych na terenach oznaczonych symbolami od G- MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31 układów zabudowy. Analiza postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec wykazała natomiast, że ustalenie jednego wskaźnika intensywności zabudowy w przedziale od 0,1 do 0,6 dla wszystkich układów zabudowy jednorodzinnej zgodne będzie z zasadą nienaruszalności ustaleń studium postanowieniami planu miejscowego.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miasta Bolesławiec uznała skargę za zasadną w kwestionowanym fragmencie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do dyspozycji art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 t.j., zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zaś wedle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest w na podstawie kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Po myśli art. 147 § 1 ustawy, 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W myśl zaś art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zauważyć należy, że zarówno istotne naruszenie „zasad sporządzania”, jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Do zasad sporządzania planu zalicza się wartości i merytoryczne, wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez kompetentne organy, dotyczące ustaleń zawartych w akcie planistycznym. Do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć zawartość aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), ustalenia w nim zawarte, a także standardy dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie Sądu w istocie doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd stwierdził bowiem naruszenie przez radę gminy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się 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. Zasadnie organ nadzoru zauważył, że regulację zawartą w cytowanym przepisie doprecyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Z § 4 pkt 6 rozporządzenia wynika, że ustalenia te 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.

Tymczasem z treści kwestionowanego § 14 ust. 2 pkt 1 lit. „a” uchwały w sposób jednoznaczny wynika, że gminny prawodawca przewidział maksymalną i minimalną intensywność zabudowy dla terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym. Oczywiście zapis planu względem tej kategorii terenu jest prawidłowy, niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia faktu, że Rada Miasta Bolesławiec dokonując szczegółowych ustaleń w rozdziale 3 w § 16 uchwały poza wskazaną zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym przewidziała także innego rodzaju przeznaczenie podstawowe terenu, a mianowicie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie bliźniaczym lub szeregowym. Literalne brzmienie § 16 ust. 2 pkt 1 lit. „a” pozwala na podzielenie spostrzeżenia Wojewody Dolnośląskiego, iż przyjęte wskaźniki dotyczą tylko jednej z trzech kategorii przeznaczenia terenów.

W tym miejscu należy uwzględnić wyjaśnienia złożone organowi nadzoru przez Radę Miasta Bolesławiec, że przyczyną niewskazania wskaźnika zabudowy dla wszystkich terenów oznaczonych symbolem MN była oczywista omyłka pisarska. Wiadomym jest, że nieprawidłowe zapisy planu miejscowego, nawet te powstałe w następstwie oczywistej omyłki pisarskiej, mogą być eliminowane w trybie prawem przewidzianym. Zauważyć jednak trzeba, że stwierdzenie nieważności wskazanego w skardze fragmentu uchwały doprowadzi do eliminacji nieprawidłowości, jako że z treści planu miejscowego wynika, iż ujęty w omawianej regulacji wskaźnik intensywności zabudowy przewidziany był faktycznie przez Radę dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej we wszystkich jej formach. Co więcej założenie to znajduje potwierdzenie w poprzedzającym plan studium. Końcowo zgodzić się też należy z Wojewodą Dolnośląskim, iż stwierdzenie nieważności fragmentu „dla zabudowy wolnostojącej w § 16 ust. 2 pkt 1 lit. „a” uchwały spowoduje, że przyjęty wskaźnik intensywności

zabudowy stanowić będzie parametr mający zastosowanie do wszystkich przewidzianych na terenach oznaczonych symbolami od G- MN16 do G-MN25 oraz od G-MN27 do G-MN31 układów zabudowy.

Uwzględniając powyższe Sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt I sentencji wyroku stwierdził nieważność § 16 ust. 2 pkt 1 lit. „a” we fragmencie „dla zabudowy wolnostojącej”. O kosztach postępowania orzeczono w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 205 § 2 w zw. z art. 200 p.p.s.a., zasądając na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które składa się wynagrodzenia pełnomocnika – radcy prawnego ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265) w wysokości 480 zł.