



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 lipca 2020 r.

Poz. 4046

Sygn. akt II SA/Lu 508/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 grudnia 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Świdnik

z dnia 12 marca 2012 r. nr V/44/2015

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 13.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 12 marca 2015 r. Rada Miasta Świdnik podjęła uchwałę nr V/44/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zespół przemysłowo-składowy. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 26 maja 2015 r. pod poz. 1774 oraz – stosownie do jej § 37 – weszła w życie po upływie 30 dni od daty jej ogłoszenia.

W dniu 30 lipca 2019 r. Wojewoda Lubelski (dalej także jako: „skarżący”, „organ nadzoru”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 13.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru - powołując się na treść art. 94 Konstytucji RP - podniósł, że brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia w akcie prawa miejscowego definicji lub doprecyzowania pojęć ustawowych. Tymczasem Rada Miasta Świdnik, formułując w § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, przyjęła, że należy przez to rozumieć wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych mierzonych

w obrysie zewnętrznym wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce do powierzchni danej działki. Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W ocenie Wojewody Lubelskiego ustawodawca w przytoczonym wyżej przepisie wyjaśnił wprost, że wskaźnik intensywności zabudowy nie zawiera ograniczenia wyłącznie do kondygnacji nadziemnych. Intensywność zabudowy winna uwzględniać całkowitą powierzchnię zabudowy, a więc ujmującą wszystkie kondygnacje, nie tylko nadziemne. Co więcej, § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „r.w.t.”) – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały – stanowił, 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”. Jednocześnie § 3 pkt 17 oraz pkt 18 r.w.t. rozróżnia pojęcia kondygnacji podziemnej i kondygnacji nadziemnej. W świetle tych przepisów przez kondygnację podziemną należy rozumieć zagłębioną ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację. Z kolei przez kondygnację nadziemną należy rozumieć każdą kondygnację niebędącą kondygnacją podziemną.

W ocenie organu nadzoru, skoro Rada Miasta Świdnik w § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały przyjęła, że przy określeniu intensywności zabudowy brane są pod uwagę wyłącznie kondygnacje nadziemne, to tym samym dokonała modyfikacji sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy określonego w ustawie. Takie działanie jest zaś – zdaniem skarżącego – nieuprawnione i stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Organ nadzoru zaznaczył, że potwierdzeniem słuszności powyższego zarzutu jest stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym stwierdzono, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Nadto podkreślono, że brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które wpływają na (modyfikują) przepis rangi ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Świdnik – reprezentujący Gminę Miasto Świdnik w niniejszym postępowaniu sądowym (dalej także jako: „organ gminy”) – wniósł o oddalenie skargi w całości. W ocenie organu gminy skarga jest bezpodstawna, albowiem organ nadzoru - dokonując oceny według aktualnie obowiązujących przepisów - błędnie zinterpretował stan faktyczny i prawny w niniejszej sprawie.

Organ gminy podniósł, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie uchwały nr XXI/167/2004 r. Rady Miasta Świdnik z dnia 21 października 2004 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zespół przemysłowo – skladowy, zmienionej uchwałą Rady Miasta Świdnik nr L/338/2010 z dnia 13 maja 2010 r. Stosownie zaś do art. 4 ust. 2 ustawy 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), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r., 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. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zespół przemysłowo-skladowy musiała zatem uwzględniać w swojej treści m.in. uregulowania art. 15 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu sprzed 21 października 2010 r. Ówczesne brzmienie tego przepisu stanowiło natomiast, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

W ocenie Burmistrza Miasta Świdnik, w zależności, kiedy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był uchwalany i jakie było brzmienie art. 15 ust.2 pkt 6 u.p.z.p., tak różne były określenia wskaźników intensywności zabudowy. Stąd też w urbanistyce występują i funkcjonują różne ustalenia służące określeniu wskaźnika intensywności zabudowy. Dlatego też – zdaniem organu gminy – nie można podzielić zarzutu, że Rada Miasta Świdnik zmodyfikowała sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy określony w ustawie.

Organ gminy podkreślił, że również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587, dalej jako: „r.w.z.”), wydanego na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., określając w § 4 wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, nie formułuje definicji, jaką należy stosować w planie miejscowym, ustalając wskaźniki intensywności zabudowy.

W ocenie Burmistrza Miasta Świdnik kwestionowany przepis § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały jest zatem zgodny z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przez Radę Miasta Świdnik uchwały nr XX1/167/2004 o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania Miasta Świdnik zespół przemysłowo-składowy, a także z przepisami r.w.z. Zdaniem organu gminy, powołany przez Wojewodę Lubelskiego wyrok NSA z dnia 27 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 2253/15 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem odnosi się do stanu prawnego obowiązującego po 21 października 2010r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Wyjaśnić na wstępie należy, że przedmiotowa skarga została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.). Przepis ten przewiduje, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 (tj. po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała nr V/44/2015 Rady Miasta Świdnik z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zespół przemysłowo składowy. Podkreślić należy, że organ nadzoru objął swą skargą wyłącznie część ww. uchwały, tj. § 2 ust. 1 pkt 13. Zarzut skarżącego odnośnie wskazanego przepisu sprowadza się do zakwestionowania określonego w nim rozumienia pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, które - w ocenie organu nadzoru – zostało sformułowane w sposób sprzeczny z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., co świadczy o istotnym naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko organu nadzoru należało uznać za prawidłowe.

Podkreślić należy, że stosownie do art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. W myśl art. 27 u.p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne 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.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów.

Treść powołanych norm konstytucyjnych nie pozostawia wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Przypomnieć należy, że kwestionowany przepis § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały stanowi, iż przez wskaźnik intensywności zabudowy należy rozumieć wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych mierzonych w obrysie zewnętrznym wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce do powierzchni danej działki.

Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w aktualnym brzmieniu, z którym organ nadzoru skonfrontował treść ww. przepisu zaskarżonej uchwały, stanowi, że 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. Jak już wyżej wskazano, zastrzeżenia organu gminy skoncentrowały się na sprzeczności zaskarżonego przepisu uchwały z określonym w ww. unormowaniu rozumieniem pojęcia intensywności zabudowy.

Jak słusznie zauważono w odpowiedzi na skargę, przytoczona wyżej treść art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. została nadana temu przepisowi mocą ustawy 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), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. Trafne jest przy tym twierdzenie organu gminy, że ze względu na datę podjęcia przez Radę Miasta Świdnik uchwały nr XXI/167/2004 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik zespół przemysłowo – składowy (co miało miejsce w dniu 21 października 2004 r.), do zaskarżonego planu miejscowego – jako procedowanego na podstawie ww. uchwały – zastosowanie znajdowały przepisy u.p.z.p. w brzmieniu sprzed wejścia w życie powyższej ustawy nowelizującej, co wynika wprost z dyspozycji jej przepisu przejściowego art. 4 ust. 2. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed 21 października 2010 r. stanowił natomiast, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

Okoliczność, iż w przypadku zaskarżonej uchwały zastosowanie znajduje art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed 21 października 2010 r., w ocenie Sądu, nie podważa słuszności stanowiska organu nadzoru o sprzeczności § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały z tym przepisem. Należy bowiem wskazać, że ustawa nowelizująca z dnia 25 czerwca 2010 r. jedynie doprecyzowała treść ww. artykułu, nie zmieniając jednak jego istoty. Przepis ten w dotychczasowym brzmieniu ograniczał się do wskazania poszczególnych - obowiązkowych elementów planu miejscowego, zaliczając do nich wskaźnik intensywności zabudowy, natomiast nie zawierał w swej treści rozwinięcia znaczenia tego pojęcia. Zasadniczym celem omawianej nowelizacji – jak wynika z uzasadnienia jej projektu (druk sejmowy nr 812 z dnia 29 maja 2008 r.) – było natomiast uproszczenie procedur planistycznych i przyspieszenie powstawania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu elementem realizacji tego celu było właśnie doprecyzowanie znaczenia pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Brak takiego wyjaśnienia w treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. sprzed 21 października 2010 r. nie oznacza zatem, że wymienione w tym przepisie pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy należało wówczas interpretować odmiennie.

Z związku z powyższym przywołany w skardze pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony wyrokiem z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15 – jakkolwiek odnoszący się do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązującej od dnia 21 października 2010 r. – ma zastosowanie również w okolicznościach niniejszej sprawy. Skład orzekający w niniejszej sprawie pogląd ten w całości natomiast podziela.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy (determinującej wysokość wskaźnika intensywności zabudowy), należy - tak obecnie, jak i w stanie prawnym sprzed 21 października 2010 r. – rozumieć jako powierzchnia wszystkich kondygnacji budynku, nie zaś jedynie kondygnacji naziemnych. Wprawdzie pojęcie to nie zostało prawnie zdefiniowane, jednak – zdaniem Sądu – należy je odczytywać z uwzględnieniem definicji „powierzchni wewnętrznej budynku”, zawartej w § 3 pkt 23 r.w.t. Oczywiście jest bowiem, że powierzchnia całkowitej zabudowy w całości obejmuje powierzchnię wewnętrzną budynku. Zgodnie zaś z powołanym wyżej przepisem rozporządzenia, powierzchnia wewnętrzna budynku to

suma powierzchni wszystkich kondygnacji budynku, a więc zarówno kondygnacji nadziemnych, jak i podziemnych (§ 3 pkt 16 r.w.t.).

Z powyższych względów należy zgodzić się z zarzutem organu nadzoru, że Rada Miasta Świdnik, definiując w § 2 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały wskaźnik intensywności zabudowy jako wartość stosunku powierzchni całkowitej jedynie kondygnacji naziemnych do powierzchni działki, dokonała nieuprawnionej modyfikacji tego pojęcia względem jego znaczenia wynikającego z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z w § 3 pkt 16 i 23 r.w.t. Tym samym, wobec przekroczenia upoważnienia ustawowego, Rada Miasta Świdnik naruszyła art. 94 Konstytucji RP, w konsekwencji istotnie naruszając zasady sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.