



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 marca 2013 r.

Poz. 2058

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 601/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Anna Siedlecka (spr.)
– Olga Białek
– Ireneusz Dukiel

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzycy

z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/190/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w sąsiedztwie linii kolejowej przy ul. Przystankowej w środkowo-zachodniej części obrębu Śleza

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że uchwała opisana w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy w Kobierzycach na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 30 marca 2012 r. nr XVII/190/12 Rada Gminy Kobierzyce przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w sąsiedztwie linii kolejowej przy ul. Przystankowej w środkowo-zachodniej części obrębu Śleza. W podstawie prawnej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W rozdziale 1 uchwały przyjęto przepisy ogólne, w tym w § 4 pkt 3 wprowadzono definicję pojęcia „intensywność zabudowy”, wskazując, że ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o intensywności zabudowy, należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Dalej w rozdziale 2 zawarto ustalenia dla całego obszaru objętego planem, a w rozdziale 3 dla poszczególnych terenów. Rozdział 4 zawiera przepisy końcowe.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski, który wskazał, że § 4 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), a także § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że ze względu na fakt, iż upłynął 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wniósł na § 4 pkt 3 uchwały, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Podkreślono, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Kobierzyce uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła – w zanegowanym przepisie – zasady sporządzania planu miejscowego.

Następnie skarżący wskazał, że w § 4 pkt 3 uchwały, Rada Gminy zapisała: ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Z tego – zdaniem skarżącego – wynika, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże 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. Tymczasem Rada określając wskaźnik intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Pomięła zatem kondygnacje podziemne.

Dalej w skardze zauważono, że § 16 ust. 3 pkt 6 uchwały dopuszcza budowę kondygnacji podziemnych na terenie oznaczonym w rysunku planu symbolem 1 MN. Rada wskazując w definicji kondygnację nadziemną budynków pomijając kondygnacje podziemne, w ocenie Organu nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślono, że Rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy niż ten który wynika z ustawy. Zauważono również, że znaczenie terminu kondygnacja ustalone zostało w rozporządzeniu 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). Według zwartej tam definicji, 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 (§ 3 pkt 16). Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia stwierdzić należy, zda-

niem Wojewody, że ustawodawca wskazał, jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie, że obejmuje ono zarówno kondygnacje nadziemne jak i kondygnacje podziemne. Definiując wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę powierzchnię całkowitą zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Następnie skarżący zauważył, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami rangi ustawowej. Za nieuzasadnione uznał zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy. Zdaniem skarżącego § 4 pkt 3 omawianej uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie tego przepisu. Ponadto, zgodnie z § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W uchwale nie zamieszcza się również przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Dodatkowo przywołano treść § 146 ww. rozporządzenia, w myśl którego w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. I wreszcie w świetle § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Z powyższych zasad wynika zatem, iż Rada nie mając stosownego upoważnienia nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom.

W związku z powyższym, Wojewoda skonstatował, że kwestionowane postanowienia zaskarżonej uchwały wydane zostały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce uznała skargę za zasadną. Następnie pismem z dnia 31 października 2012 r. pełnomocnik Gminy wniósł o umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego właśnie z powodu uznania skargi przez Radę.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 20 listopada 2012 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga była zasadna i zasługiwała na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez Sąd rozstrzygnięcia, na wstępie należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce. Mając na względzie wskazane powyżej kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obliżowało Sąd do wyeliminowania § 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. 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. Zgodnie bowiem z przepisem art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647; dalej: u.p.z.p.), kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Wskazać należy, że w § 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że „ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni zabudowy wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Tymczasem z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opubl.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przez pojęcie kondygnacji należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 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) 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.

Z powyższego zatem wynika, 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 Kobierzyce nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Niewątpliwie tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie i rozporządzeniach, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne. Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz, Oficyna 2009). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Jak podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji normodawczej (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005). Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 135 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Reasumując należy podkreślić, że Sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, 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. 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 zarzutów względem przedmiotowego planu. Ponadto podniesionych w skardze uchybień nie kwestionował także organ Gminy uznając ich zasadność w całości. Wobec tego zdaniem Sądu dla wyeliminowania zapisów planu niezgodnych z prawem konieczne było stwierdzenie nieważności określonego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się jeszcze do postulatu pełnomocnika Rady Gminy Kobierzyce o umorzenie postępowania, należy powiedzieć, że nie zasługiwał on na uwzględnienie, albowiem z samego faktu, że Rada uznała skargę za zasadną, nie wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc, czy też, że jej treść uległa zmianie na taką, która odpowiadałaby przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w niniejszej sprawie aprobująco przyjął pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, że sąd może umorzyć postępowanie dopiero w razie utraty mocy prawnej uchwały zaskarżonej do sądu administracyjnego przed wydaniem wyroku (por. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 96/92, OSP 1993, z. 7, poz. 149).

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