



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2021 r.

Poz. 914

WYROK NR II SA/WR 297/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 września 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 21 lutego 2020 r. nr XVI/310/2020

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Plantowej w środkowo-wschodniej części wsi Bielany Wrocławskie

I. stwierdza nieważność § 11 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce w dniu 21 lutego 2020 r. podjęła uchwałę nr XVI/310/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Platanowej w środkowo-wschodniej części wsi Bielany Wrocławskie. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 marca 2020 r.

W dniu 4 maja 2020 r. Wojewoda Dolnośląski wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) sporządził skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na wskazaną wyżej uchwałę. Jako okoliczność uzasadniającą skorzystanie z drogi sądowoadministracyjnej wskazano na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W sporządzonym piśmie procesowym poczyniono zarzut podjęcia § 11 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą” albo „u.p.z.p.” polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych, przez modyfikację ustawowej definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Wobec poczynionego zarzutu organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 lutego 2020 r. nr XVI/310/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Platanowej w środkowo-wschodniej części wsi Bielany Wrocławskiej oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty i żądania skargi wskazano, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. Zdaniem autora skargi w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały wprowadzono szczegółowe ustalenia odnoszące się do terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem 1MN, przyjmując, że przeznaczenie podstawowe tego terenu stanowi zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dopuszczono także, jako przeznaczenie uzupełniające: „usługi z zakresu: finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej, wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi” (§ 11 ust. 1 pkt 2). Zgodnie z postanowieniami § 11 ust. 1 pkt 3: „dopuszcza się lokalizację usług w lokalach użytkowych budynku mieszkalnego, w pomieszczeniach dobudowanych lub w wolnostojących budynkach usługowych pod warunkiem, iż nie przekroczą 35% powierzchni całkowitej budynku lub terenu działki budowlanej”.

Biorąc pod uwagę przeznaczenie podstawowe terenu 1MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna - § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) skarżący stwierdził, że treść § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania „powierzchni całkowitej budynku lub terenu działki budowlanej” odnosi się do budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub terenu działki budowlanej, na której budynek mieszkalny jednorodzinny jest lokalizowany. Według niego zapisy § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały dopuszczające lokalizację usług „pod warunkiem, iż nie przekroczą 35% powierzchni całkowitej budynku lub terenu działki budowlanej” naruszają przepisy odrębne, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.p.z.p.. Zgodnie z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez „budynek mieszkalny jednorodzinny” należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego ustala się po pierwsze, określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz po drugie, że może ona wynosić maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku.

Tymczasem, w § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały wskaźnik dopuszczalnej powierzchni całkowitej lokalizowanych usług odniesiono co prawda do powierzchni całkowitej budynku, niemniej jednak alternatywnie dopuszczono możliwość odniesienia go także do terenu działki budowlanej. Ponadto, powyższy wskaźnik ustalony został w uchwale na poziomie 35%, podczas gdy ustawa Prawo budowlane dopuszcza wydzielanie lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Podniesiono zatem, że postanowienia uchwały naruszają wprost regulację ustawową, co poparto orzecznictwem sądowoadministracyjnym.

Konkludując wywody skargi Wojewoda Dolnośląski uznał, że postanowienia § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały naruszają w sposób bezpośredni dyspozycję art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., a więc zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W udzielonej Sądowi pismem z dnia 29 maja 2020 r. odpowiedzi na skargę wniesiono o uwzględnienie skargi uznając za zasadną argumentację Wojewody Dolnośląskiego.

W dniu 22 czerwca 2020 r. przedłożone zostało do akt sprawy pismo pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego oznaczone jako „Wniosek strony skarżącej”, w którym zwrócono się o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 119 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).

W piśmie doręczonym Sądowi w dniu 7 lipca 2020 r. reprezentujący Gminę Wójt Gminy Kobierzyce oświadczył, że wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Zarządzeniem Zastępcy Przewodniczącego Wydziału II z dnia 20 sierpnia 2020 r. wydanym na podstawie § 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177), sprawa została wyznaczona do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne, określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ustawodawca sformułował w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji.

Wykazywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powołanej). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 powoływanej ustawy).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi w odniesieniu do ustaleń objętych pkt I sentencji wyroku, uznając że w tym zakresie na uwzględnienie zasługuje wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności wskazanego zapisu uchwały Rady Gminy Kobierzyce.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też 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. Zasady te odnoszą się również do uchwały podjętej w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Kwestionując zapis § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 lutego 2020 r. nr XVI/310/2020 skarżący organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu. Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są:

- 1) istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego;
- 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu
- 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał sformułowany w skardze zarzut przyjęcia w zaskarżonej uchwale ustaleń zawartych w § 11 ust. 1 pkt 3 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. i art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wskazaniem zapisem doszło bowiem do naruszenia regulacji ustawowych. Unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Według zaś zapisu § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały „dopuszcza się lokalizację usług w lokalach użytkowych budynku mieszkalnego, w pomieszczeniach dobudowanych lub w wolnostojących budynkach usługowych pod warunkiem, iż nie przekroczą 35% powierzchni całkowitej budynku lub terenu działki budowlanej”.

W ocenie Sądu, przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi. W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał skargę za zasadną i stosownie do art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.