

Sygn. akt II SA/OI 508/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lipca 2015 r.

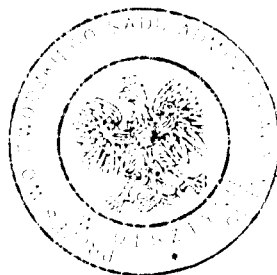
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Tadeusz Lipiński
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Matuszak Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.)
Protokolant	Referent Marta Kudła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nidzicy
z dnia 26 marca 2015 r., nr VI/73/2015

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- 1. stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 26 marca 2015 r., Nr VI/73/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wikno, Jabłonka, Natać Wielka, Natać Mała, gmina Nidzica w części dotyczącej § 4 pkt 8, w zakresie dotyczącym sformułowania „przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej”;**
- 2. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt.1 wyroku.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Marta Kudła
Marta Kudła

UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że pismem z dnia 5 maja 2015 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wywiódł skargę na uchwałę nr VI/73/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wikno, Jabłonka, Natać Wielka, Natać Mała, gmina Nidzica, żądając stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 4 pkt 8 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania "przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej".

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w treści § 4 pkt 8 uchwały Rada zdefiniowała pojęcie „intensywność zabudowy”, wskazując, że należy przez to rozumieć wskaźnik określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej. Natomiast według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., zwanej w dalszej części uzasadnienia u.p.z.p.) w planie miejscowym określa się m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje wprawdzie pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku (a więc sumę powierzchni wszystkich kondygnacji) do powierzchni działki. Tymczasem Rada, definiując pojęcie „powierzchni całkowitej zabudowy” nie sprecyzowała, że zabudowa lokalizowanych na działce budowlanej budynków dotyczy wszystkich kondygnacji tych budynków.

W rezultacie takiego określenia powierzchni całkowitej zabudowy - na potrzeby przyjętego przez Radę Miejską miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - mogłoby się zdarzyć, że wyznaczone w planie wskaźniki intensywności zabudowy na podstawie wskazania ustawowego i zawartego w uchwale mogłyby spowodować odmienne skutki w zagospodarowaniu przestrzeni. Podano, że rada gminy nie jest uprawniona do regulowania ani doprecyzowywania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika zabudowy, gdyż ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Nidzicy wniosła o jej oddalenie. W ocenie

Rady nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody. Pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy” nie jest zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, w tym rangi ustawowej, w przeciwieństwie do pojęcia „powierzchnia zabudowy”. Z tego też powodu w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego „wskaźnik intensywności zabudowy” określono w słowniczku następująco: - „należy przez to rozumieć wskaźnik określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej”. Rada podkreśliła, iż nie można tego zapisu traktować jako „modyfikacji materii aktów prawnych”, czy też powtórzenia regulacji ustawowych, lecz jako niezbędne wyjaśnienie/uszczegółowienie, sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy w celu uniknięcia różnych interpretacji na etapie realizacji planu (a co za tym idzie nieładu) w sytuacji, gdy na jednej działce budowlanej będzie znajdował się więcej, niż jeden budynek.

Podniesiono w odpowiedzi na skargę, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 475/13) akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”. Niedookreślenie w ustawie u.p.z.p. pojęcia całkowitej powierzchni zabudowy może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, a w konsekwencji do stosowania w praktyce projektowej niewłaściwych parametrów. Z tych też względów w planie uszczegółowiono tą kwestię.

Ponadto wskazano, że przytoczony przez skarżącego wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. o sygn. akt II SA/Wr 475/13 oparty został na innym stanie faktycznym i nijak ma się do skarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych planu ustalono m. in. minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, powierzchnię terenu biologicznie czynnego oraz maksymalną wysokość zabudowy. W ten sposób sformułowane ustalenia planu stanowią spójną całość i jednoznacznie określają parametry zabudowy i zagospodarowania terenu i to wykreślenie sformułowania „ przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej”, może doprowadzić do różnych interpretacji wskaźnika intensywności zabudowy i zastosowania w praktyce różnych parametrów, a nie jak wskazał skarżący aktualny zapis uchwały.

Dodatkowo Rada Miejska podniosła, że w przygotowywanej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowano pojęcie powierzchnia całkowita zabudowy jako sumę wszystkich kondygnacji naziemnych budynków. Kondygnacja naziemna (a nie nadziemna) jest to kondygnacja usytuowana na ziemi. Tak więc ustawodawca odnosi się do powierzchni zabudowanej, zajętej przez budynki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, zważył co następuje:

Na mocy art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest jedynie pod względem legalności, czyli zgodności zaskarżonego aktu z prawem. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Uwzględniając skargę na uchwałę sąd administracyjny stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej kryterium legalności Sąd uznał, iż podniesiony w skardze zarzut jest zasadny.

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje zapis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

W ocenie Sądu przy uchwalaniu kontrolowanego planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Z akt sprawy wynika bowiem, że uchwałą nr XXXVIII/549/2013 z dnia 31 października 2013 r. Rada Gminy przystąpiła do opracowywania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wikno, Jabłonka, Natać Wielka, Natać Mała, gmina Nidzica (art. 14 u.p.z.p.). Wyczerpana została także szczegółowa procedura planistyczna określona w art. 17

u.p.z.p., przy czym dochowano kolejności wymaganych czynności. Rozpatrzone zostały wnioski do planu, a uwag nie zgłoszono (art. 17 pkt 4 i art. 20 u.p.z.p.). Plan uchwalony został przez wymagany przepisem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. organ tj. radę gminy. Nie doszło także do naruszenia zawartości merytorycznej planu, określonej w tym przepisie (część tekstowa, graficzna i inne załączniki).

Zdaniem Sądu Rada Gminy dopuściła się jednak naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadniających stwierdzenie jego nieważności w zakresie zakwestionowanego przez Wojewodę zapisu.

Wojewoda w złożonej skardze zażądał stwierdzenia nieważności § 4 pkt 8 zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym sformułowania „przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej”.

Odnosząc się do tej kwestii podnieść przede wszystkim należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012r. (sygn. akt II SA/Go 778/12, LEX nr 1249004) konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W świetle tych wywodów uznać należy, że brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji lub doprecyzowywania pojęć ustawowych.

Ponadto organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić

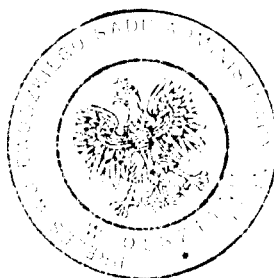
regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w zw. z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści. Sprzeczne z prawem jest również, w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia, formułowanie bez upoważnienia ustawowego, w akcie wykonawczym niższym rangą niż ustawa definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 170/10, LEX nr 597353) wskazał, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy stwierdzić należy, że Rada Miejska nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowania w § 4 pkt 8 planu, sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisie rangi ustawy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. intensywność zabudowy stanowi „wskaźnik powierzchni

całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej". Uregulowanie w planie znaczenia omawianego wskaźnika w sposób odmienny od określenia ustawowego - co w § 4 pkt 8 uchwały polegało na dodaniu kwestionowanego przez organ nadzoru sformułowania „przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej” - wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i naruszało art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 115, § 116, § 118, § 136, § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002r. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2015r., sygn. akt II SAWr 143/15, wyrok NSA z 28 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1562/13 oraz wyrok NSA z 16 lipca 2010r., sygn. akt II OSK 961/10, dostępne w Internecie).

W tym stanie rzeczy Sąd - na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł jak w pkt 1 wyroku. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wykonalności uchwały Sąd podjął w oparciu o art. 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Maria Kudła
Maria Kudła