



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2016 r.

Poz. 827

### WYROK NR II SA/WR 433/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 października 2015r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 30 października 2014 r. nr XLIX/511/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Gądów-Jaskotle, dla rejonu działek nr 73 i 74

- I. stwierdza nieważność paragrafu 7 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały we fragmencie „dotyczy kondygnacji nadziemnych”;**
- II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 30 października 2014 r. nr XLIX/511/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Gądów - Jaskotle, dla rejonu działek nr 73 i 74 w części obejmującej § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie „dotyczy kondygnacji nadziemnych”.

Skarżący zarzucił zakwestionowanej uchwale istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z tym wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały w części odnoszącej się do § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie „dotyczy kondygnacji nadziemnych”,
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W § 7 pkt 1 lit. C uchwały Rada ustaliła przeznaczenie, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Dla terenu oznaczonego symbolem 1MN (pkt 1) określono wskaźnik intensywności zabudowy, dotyczący kondygnacji nadziemnych: minimalny 0,2 i maksymalny 0,7.

Zdaniem organu nadzoru, określając powyższy parametr, Rada Miejska zobowiązana była do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy”, jednak z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem poprzez wprowadzenie własnej definicji powierzchni całkowitej zabudowy, Rada zmodyfikowała wskazany w ustawie sposób ustalania wartości minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy.

W ocenie organu nadzoru na prawidłowość jego interpretacji powyższej normy prawnej wskazuje również fakt, że powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, definiowana jako suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie zewnętrznym ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak taras, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie. Tylko pomocniczo regulacja ta wskazuje na sposób rozumienia pojęcia wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy, użytego przez ustawodawcę w sposób spójny z całościowym systemem prawa.

Podobnie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w § 3 pkt 16 wskazuje, 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 nad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Także i ta regulacja wskazuje, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.

Rada, zdaniem Wojewody, określając wskaźnik intensywności zabudowy z uwzględnieniem wyłącznie kondygnacji nadziemnych budynków naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez jego nieuprawnioną modyfikację, co stanowi przekroczenie kompetencji ustawowej do uchwalania m.p.z.p. Skoro ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w m.p.z.p. odmiennie.

W odpowiedzi na skargę Gmina Kąty Wrocławskie – Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm.

Strona przeciwna nie zgadza się ze skargą Wojewody, wskazując, że stanowisko prezentowane przez organ nadzoru stoi w sprzeczności z poglądem przeważającym w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wynika z wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2010 r. (sygn.akt II OSK 1075/09) „w zakresie ustalania powierzchni zabudowy czy też wskaźnika intensywności zabudowy ani mocą rozporządzenia właściwego ministra, ani też mocą ustawy nie został ustanowiony obowiązek stosowania Polskiej Normy. Wypada zatem uznać za nieuprawnione takie sformułowanie zarzutu, które sprowadza się do zarzutu niezastosowania normy, której nie przysługuje ranga prawa powszechnie obowiązującego.”

Ponadto parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, w sposób zawężający pole ich interpretacji, tak aby mogły być stosowane przez organy stosujące prawo. W myśl ustawy parametry dotyczą „terenu”, czyli tego co znajduje się na powierzchni

ziemi, stąd doprecyzowanie wskaźnika intensywności zabudowy do kondygnacji nadziemnych wydaje się być w pełni uzasadnione.

Brak ustawowej definicji „powierzchni całkowitej zabudowy” skutkuje tym, że w praktyce organy architektoniczno-budowlane przy wydawaniu pozwolenia na budowę i sprawdzaniu zgodności projektu budowlanego z ustaleniami m.p.z.p. wskaźnik intensywności zabudowy i tak odnoszą tylko do kondygnacji nadziemnych, ponieważ jest to zgodne z zamierzeniami planistycznymi. Przy tworzeniu dokumentów planistycznych i określaniu wskaźników intensywności zabudowy domyślnie bierze się pod uwagę wyłącznie kondygnacje nadziemne, dlatego że ustalenie intensywności zabudowy dla kondygnacji podziemnych nie ma uzasadnienia w ocenie strony przeciwnej.

Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego, wyrażająca się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, może być realizowana pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Nie stanowi samoistnie przekroczenia granic władztwa planistycznego przyjęcie przez radę gminy, że wskaźnik intensywności zabudowy odnieść należy do kondygnacji nadziemnych, co pozostaje w ocenie Rady w zgodzie z celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz istotą planowania przestrzennego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga okazała się zasadna i podlega uwzględnieniu.

Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, a kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem.

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana 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 oraz na 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 związku z § 2 pkt 5 i y6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W myśl art. 147 § 1 powyższej 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.

Istota sporu w badanej przez Sąd sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy Rada Miejska w Kątach Wrocławskich była uprawniona do wprowadzenia takich regulacji w części tekstowej zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które prowadziłyby w istocie do „poprawiania” ustawodawcy co do doprecyzowania części przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w zakresie odnoszącym się do terminu „intensywność zabudowy”.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy na początku rozważań sięgnąć do treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w części dotyczącej spornej kwestii. Zgodnie z pkt 6 „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 (...).

Przepis o powyższej treści, tzn. precyzujący pojęcie „intensywność zabudowy” wprowadzony został na skutek zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. (art. 1 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.2010.130.871)). W poprzednim brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. brak było określenia, w jaki sposób ustala się wskaźniki intensywności zabudowy. Dlatego też pomocnym w tej kwestii okazało się wprowadzenie – przez Ministra Infrastruktury w § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587) – w standardach przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, w tym w zakresie ustaleń dotyczących m.in. wskaźników wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

W obecnym porządku prawnym pozostają jako obowiązujące obie normy prawne, tj. przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do po-

wierzchni działki budowlanej) i przepis podustawowy (wcześniejszy), tj. § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia (wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu).

Zmiana polega na tym, iż do dnia 21 października 2010 r. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego do ustalania wskaźnika intensywności zabudowy liczone tylko powierzchnię zabudowy zgodnie z ww. rozporządzeniem, zaś od dnia 21 października 2010 r. należy liczyć, zgodnie z przepisem ustawy powierzchnię całkowitą zabudowy.

Rację ma zatem Wojewoda Dolnośląski wskazując, iż obecnie przy obliczaniu wskaźnika intensywności zabudowy należy uwzględniać zarówno powierzchnię kondygnacji podziemnych jak i nadziemnych, gdyż w ocenie Sądu przepis ustawy jako aktu wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa w stosunku do przepisu rozporządzenia („lex superior derogat legi inferiori”) a ponadto jako przepis późniejszy („lex posterior derogat legi priori”) – ma pierwszeństwo w zastosowaniu.

Na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż 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 miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć – zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 r.M.I. 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 maszownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia ( podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013r., sygn. akt II SA/Wr 297/13).

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nie była więc uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Przy czym nie ma tutaj znaczenia kwestia przyjętego w nawiasie zapisu – „dotyczy kondygnacji nadziemnych” odnoszącego się do pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy”, gdyż w istocie rzeczy poprzez to uzupełniające wprowadzenie, określono na potrzeby planu nowe pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, odmienne od ustawowego.

Podkreślić wyraźnie należy, iż w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno jest szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, a zatem i trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Wskazany natomiast przepis 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 organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.

Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenie prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego zawarte w pkt II wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 u.p.p.s.a.