

Boguszów-Gorce, dnia 4 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Strona skarżąca: **Wojewoda Dolnośląski** – Organ Nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: **Gmina Boguszów-Gorce** – Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach,
Pl. Odrodzenia 1, 58-370 Boguszów-Gorce

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) – Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach przekazuje skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 lipca 2016 r. (wpłynęła w dniu 8 lipca 2016 r.) na uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce* i wnosi o:

- 1) oddalenie skargi w całości jako nieuzasadnionej,
- 2) dopuszczenie dowodów wskazanych w treści odpowiedzi na skargę,
- 3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 04 lipca 2016 r., które wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Boguszowie-Gorcach dnia 08 lipca 2016 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce*.

- Dowód:** 1. skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce*,
2. wydruk uchwały Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu*

zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce ((tekst + rysunek),

3. kopia uzasadnienia chwały Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach

Nr XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce,

Zdolność procesową Burmistrza Miasta Boguszów-Gorce w niniejszym postępowaniu przed sądem administracyjnym powołany organ wywodzi z treści art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w zw. z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. Nr 446). Powyższe stanowisko znajduje nadto swoje oparcie prawne w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie składu 7 sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, ONSA i WSA 2013/2/21, który słusznie wyraził pogląd prawny, iż *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.*

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył Uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach XV/81/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów-Gorce:

1) wnosząc o stwierdzenie nieważności w części dotyczącej:

- a) § 13 ust. 7 we fragmencie „wyłącznie jednego” i ust. 8 we fragmencie „jednego”;
- b) § 14 ust. 8 we fragmencie: „wyłącznie jednego” i ust. 9 we fragmencie „jednego”;
- c) § 15 ust. 6 we fragmencie: „jednego”

2) zarzucając podjęcie § 13 ust. 7 we fragmencie „wyłącznie jednego” i ust. 8 we fragmencie „jednego”, § 14 ust. 8 we fragmencie: „wyłącznie jednego” i ust. 9 we fragmencie „jednego” oraz § 15 ust. 6 we fragmencie: „jednego” ww. uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) w zw. z art. 64 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Przed wdaniem się w spór merytoryczny, organ podnosi, iż w jego ocenie skarga nie zasługuje na uwzględnienie i powinna zostać oddalona w całości. W szczególności należy podkreślić, że zaskarżona uchwała przeszła pozytywnie weryfikację organu nadzorczego, który nie wszczął stosownego postępowania o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w trybie art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do zarzutów merytorycznych skargi, Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach stwierdza, co następuje:

- I. Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego twierdzącego, że określenie w Uchwale wskaźników zagospodarowania terenu w postaci liczby budynków dopuszczonych na działce budowlanej stanowi nieuzasadnioną ingerencję w sferę wykonywania prawa własności. Zgodnie bowiem z art. 15 pkt 6 ustawy o pizp 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 tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na konstrukcję cytowanego powyżej przepisu. Pierwszy człon tej regulacji w brzmieniu *„zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu”* jest oddzielony od następnego przecinkiem, nie zaś dwukropkiem lub myślnikiem. Nie ma zatem interpunkcyjnego sygnału, iż po sformułowaniu *„zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu”* nastąpi wyliczenie, rozwinięcie lub uszczegółowienie zasad i wskaźników. Ponadto po wyrażeniu *„wskaźniki zagospodarowania terenu”* brak jest również spójnika wprowadzającego informację uzupełniającą, takiego jak chociażby *„w tym”*. Zatem uznać należy, że występujące po pierwszym członie kolejne elementy wymienione w art. 15 pkt 6 ustawy o pizp tj: *„maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczbę miejsc do parkowania (...) oraz linia zabudowy i gabaryty obiektów”* są elementami równorzędnymi z zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu, które ustawodawca nakazał określić w planie miejscowym, mogą być tylko te elementy, które zostały wymienione kolejno po sformułowaniu *„wskaźniki zagospodarowania terenu”*. A zatem ustawodawca zobowiązał tym samym do określania w planie miejscowym innych - niż sprecyzowane i wymienione z nazwy zasady i wskaźniki. Rada Miejska miała więc prawo, a wręcz obowiązek, do ustalenia w planie miejscowym dodatkowych wskaźników zagospodarowania terenu i zrealizowała to, określając ilość budynków dopuszczonych na działce budowlanej. Zarówno ustalenia planu miejscowego w zakresie liczby budynków przypadających na działkę budowlaną, jak i w zakresie innych wskaźników urbanistycznych, stanowią ingerencję w prawo własności, jednakże w zakresie opartym na przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, iż poprzez ograniczenie liczby budynków na działce budowlanej Rada Miejska dokonała nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności.

II. W planie miejscowym ustalono sprecyzowane w ustawie i rozporządzeniu parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oraz – co wcześniej wyjaśniono – na mocy ustawowej dyrektywy określania nie nazwanych wskaźników, w zapisach § 13 ust. 7 i § 14 ust. 8, dopuszczono na działce budowlanej lokalizowanie wyłącznie po jednym budynku o funkcji mieszkaniowej, a w zapisach § 13 ust. 8, § 14 ust. 9 oraz § 15 ust. 6, dopuszczono na działce budowlanej lokalizowanie po jednym budynku będącym garażem lub budynkiem gospodarczym. Zawarcie w przedmiotowym planie miejscowym ww. regulacji wynika z potrzeby zachowania ładu przestrzennego i odpowiednich standardów przestrzeni w zakresie jakości i gęstości zabudowy oraz standardów zamieszkiwania; stanowi zatem wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad kształtowania ładu przestrzennego i jednocześnie wymogu określenia innych – nie nazwanych przez ustawodawcę – wskaźników. Zarówno ustalenia planu miejscowego w zakresie liczby budynków przypadających na działkę budowlaną, jak i w zakresie pozostałych wskaźników urbanistycznych, mogą stanowić ingerencję w prawo własności, jednakże w zakresie opartym na przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jedną z przesłanek wprowadzenia ustaleń dotyczących liczby budynków przypadających na jedną działkę budowlaną, jest hamowanie nadmiernego zagęszczania zabudowy, dzięki jednoczesnemu określeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. W efekcie pozwala to dość precyzyjnie, oszacować docelową intensywność zabudowy na terenie planu miejscowego i docelową liczbę budynków mieszkalnych. Stanowi to istotne narzędzie dla prowadzenia racjonalnej gospodarki komunalnej na terenie gminy, w tym w szczególności w sferze realizacji potrzeb w zakresie zapotrzebowania na wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarki odpadami, czy też przepustowości układu komunikacyjnego na danym terenie – a tym samym w wywiązaniu się z realizacji zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

III. Warto ponadto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt umożliwienia przez ustawodawcę określania w planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Można domniemać, że określenie tego parametru, bez dodatkowego doprecyzowania liczby budynków, które można usytuować na działce budowlanej, traciłoby sens, co najmniej w przypadku zabudowy jednorodzinnej, którą zgodnie z definicją „zabudowy mieszkaniowej”, zawartej w § 3 pkt 2 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) należy rozumieć jako „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”. Wskazywanie parametru minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej bez jednoczesnego ograniczenia liczby lokalizowanych na działce budynków prowadziłoby do niekorzystnego, niezgodnego z lokalnymi uwarunkowaniami kształtowaniem przestrzeni. Można byłoby bowiem wówczas na jednej działce zbudować kilka budynków mieszkalnych, w oczywisty sposób obchodząc regulacje o minimalnej powierzchni działki budowlanej. Nie chcąc doprowadzić do powyżej

przedstawionej sytuacji gmina była zmuszona przejąć omawiane tu zapisy. W innym przypadku regulacja o minimalnej powierzchni działki budowlanej mogłaby być nagminnie obchodzona, niszcząc walory obszaru objętego planem miejscowym i jego sąsiedztwa.

Nadmienić również należy, że omawiany plan miejscowy zmienił przeznaczenie terenu z ogródków działkowych - w dotychczas obowiązującym planie miejscowym - na tereny mieszkaniowo-usługowe. Ze względu na atrakcyjne usytuowanie w strukturze przestrzennej miasta, a także aglomeracji wałbrzyskiej, z dobrą obsługą komunikacyjną oraz wyróżniającymi się walorami krajobrazowymi – co wiąże się m.in. z położeniem u podnóża kompleksu leśnego, na stoku o przeważającej większości z nachyleniem południowym, z widokami na masyw Dzikowca - uznano za właściwe wprowadzenie regulacji, które doprowadziłyby do powstania w tym miejscu wyróżniającego się pozytywnie osiedla willowego o dużej wartości krajobrazowej. Przewidziane w planie miejscowym rozwiązania, jak choćby komunikacyjne – szerokie pasy dróg, umożliwiające zakładanie alei i wyznaczone odrębne ciągi piesze, a także tereny zieleni urządzonej, czy regulacje wiążące się z ograniczeniami dla wprowadzania tutaj usług, mają także służyć temu celowi.

IV. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jest jej zadaniem własnym, które realizuje przede wszystkim poprzez sporządzenie dokumentów planistycznych takich jak m.in. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje organ sporządzający dokument planistyczny, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, do uwzględnienia szerokiego spektrum zagadnień, które w planie miejscowym określa się obligatoryjnie i fakultatywnie (art. 15 ust. 2 i 3), w tym m.in. prawo własności, które z kolei ustawodawca określił w art. 1 ust. 2 ustawy o pizp, jako jeden z szeregu „ważnych elementów” do uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem doktrynalnie traktować prawa własności jako nadrzędnego w stosunku do pozostałych wartości rozpatrywanych w planowaniu przestrzennym. Takie podejście znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie, w tym w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 2249/12): *„Poza sporem pozostaje fakt, że poszanowanie prawa własności nie jest jedynym elementem podlegającym uwzględnieniu w procesie planowania przestrzennego. Jak wynika z treści art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w procesie planistycznym ustawodawca nakazał uwzględnianie również innych niż prawo własności wartości, do których zaliczył wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności, bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego.”*.

V. Szczególną specyfiką obszaru omawianego planu jest fakt, że obejmuje on przede wszystkim grunty gminne, które zajmują 13,71 ha, i stanowią 95,6 % powierzchni planu. W obszarze planu znajduje się tylko jedna działka, należąca do prywatnego właściciela, której część przeznaczona pod zabudowę, obejmuje jeden niewielki teren oznaczony symbolem "MNn12". W tej sytuacji zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że w przypadku omawianej Uchwały *doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności* można zatem odnosić się – ze względów formalnych – wyłącznie do tego niewielkiego terenu. Pozostałe tereny objęte planem należą do gminy (poza dwuarowym paskiem o szerokości ok. 4 m, należącym do Skarbu Państwa i nienadającym się praktycznie pod zabudowę). Zatem jeżeli kiedyś gmina zdecyduje się w części je sprzedać, to przyszli nabywcy będą zdawali sobie sprawę z ograniczeń obowiązujących na obszarze planu, tak w zakresie przeznaczenia, jak i zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym w zakresie dopuszczalnej ilości budynków na działce budowlanej.

Z kolei podnoszony przez Wojewodę Dolnośląskiego argument, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego kształtuje prawa i obowiązki zarówno aktualnych jak i przyszłych właścicieli, a zatem *„każdy ewentualny przyszły nabywca przedmiotowych nieruchomości byłby zobowiązany do respektowania nałożonych w kwestionowanych fragmentach uchwały ograniczeń”* nie podlega kwestionowaniu i w oczywisty sposób tłumaczy sens planowania przestrzennego, który przejawia się nie tylko poprzez określenie przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, ale także określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, także związanych z ograniczeniem uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości, na które wskazuje Wojewoda Dolnośląski. Ten aspekt planu miejscowego powszechnie przyjmowany przez orzecznictwo, w tym w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w Wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 2249/12), który powołując się na Wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1575/12) wyjaśnił, że *„ograniczenie prawa własności było skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest podstawowym instrumentem zagospodarowania przestrzennego. Ten sposób ingerencji w prawo własności jest jednak dozwolony na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności. (...) ograniczenia godzące w istotę prawa własności, to ograniczenia, które pozostawiają właścicielowi działek jedynie pozór prawa własności. Właściciel dotknięty takim ograniczeniem jest właścicielem jedynie nominalnie. Ograniczeniem takim byłby na przykład zakaz zbywania nieruchomości, zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, nakaz podziału nieruchomości na działki o powierzchni tak małej, że wykluczałoby to ich racjonalne zagospodarowanie.”*.

Przyjęte rozwiązania w Uchwale stanowiącej przedmiot skargi w pełni respektują prawo własności, do którego uwzględnienia organ sporządzający plan miejscowy został zobligowany art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dlatego wnosi się o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej.

Tym samym, w ocenie Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach, zarzuty organu nadzoru nie znajdują potwierdzenia.

Wobec powyższego, Rada Miejska w Boguszowie- Gorcach wnosi jak na wstępie.