

Kancelaria Radców Prawnych  
Barbara Kubiak & Sebastian Olszewski  
Spółka komandytowo - akcyjna

---

Szczecin, dnia 16 września 2022 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie  
ul. Staromłyńska 10  
70-561 Szczecin

Skarżący:

Organ: Rada Miejska w Policach; reprezentowana przez radcę prawnego Sebastiana Olszewskiego, Aleja Papieża Jana Pawła II 23/12, 70-454 Szczecin

**Odpowiedź na na skargę**

Działając w imieniu Rady Miejskiej w Policach, pełnomocnictwo w załączeniu, w odpowiedzi na skargę z dnia 2 września 2022 roku na uchwałę nr XLVI/457/2022 Rady Miejskiej w Policach z dnia 4 sierpnia 2022 roku, wnoszę o jej oddalenie.

**Uzasadnienie**

(i)

Pismem z dnia 2 września 2022 roku i zaskarżyła uchwałę nr XLVI/457/2022 Rady Miejskiej w Policach z dnia 4 sierpnia 2022 roku w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem oraz infrastrukturą techniczną - w całości. W ocenie Skarżącego uchwała została podjęta z naruszeniem norm prawa materialnego - tj. art. 5 ust. 3, art. 17 w zw. z art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 12 i 13 w zw. z art. 7 ust. 4, art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 4 a także art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (dalej jako: ustawa mieszkaniowa). Skarżący wskazał na szereg naruszeń prawa materialnego, które skupiają się na kwestii oceny „niesprzeczności” inwestycji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Police. W ocenie Skarżącego, aby spełnić wymóg „niesprzeczności” nie jest konieczna pełna zgodność planowanej inwestycji ze studium, w szczególności w zakresie szczegółowych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących wielkości powierzchni zabudowy, wysokości zabudowy, czy też wielkości powierzchni biologicznej czynnej. W konsekwencji wskazanych przez Skarżącego zarzutów domaga się on stwierdzenia nieważności uchwały.

Rada Miejska w Policach wskazuje, że zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z prawem i wniesiona skarga powinna zostać oddalona.

(ii)

---

Kancelaria Radców Prawnych Barbara Kubiak & Sebastian Olszewski Spółka komandytowo - akcyjna z siedzibą w Szczecinie przy alei Papieża Jana Pawła II 23 lok. 12, wpisana do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy Szczecin - Centrum w Szczecinie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000953594, NIP 8513270418, o kapitale zakładowym w wysokości 50.000,00 złotych, który to wpłacono w całości

Tel: + 48 883 245 777

E-mail: [s.olszewski@sbo.com.pl](mailto:s.olszewski@sbo.com.pl), [b.kubiak@sbo.com.pl](mailto:b.kubiak@sbo.com.pl)

Na gruncie art. 5 ust. 3 ustawy mieszkaniowej inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Stosownie do treści art. 7 ust. 4 ustawy mieszkaniowej decyzje w przedmiocie ustalenia bądź też odmowy ustalenia lokalizacji podejmuje rada gminy. Podejmując uchwałę, rada gminy, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 7 ust. 4 *in fine*). Jak przyjmuje się w orzecznictwie, decyzja rady gminy na charakter uznaniowy i nawet spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 7 ust. 4 ustawy mieszkaniowej, nie obliguje rady gminy do podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Ustawodawca wyraźnie przyjmuje uznaniowy charakter tego aktu, stwierdzając, że rada gminy "bierze pod uwagę" wskazane w przepisie okoliczności wynikające ze studium, a nie przykładowo, po stwierdzeniu zgodności ze studium "podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji." Ustawodawca konsekwentnie przyjął zatem, że rozstrzygnięcie w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, niebędące decyzją administracyjną, leży w sferze władztwa planistycznego gminy (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 797/19).

W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Police wskazuje, że planowana inwestycja mieszkaniowa jest sprzeczna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Police, przyjętego uchwałą nr VI/47/2015 Rady Miejskiej w Policach z dnia 31 marca 2015 roku, co znalazło swoje odbicie w negatywnej opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej. Organ podkreśla, że na gruncie studium określono dla danego terenu wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy do 40%, wysokość budynków mieszkalnych do 3 kondygnacji i 14 metrów wysokości oraz wskaźnik powierzchni czynnej minut 30% powierzchni (*vide*: Rozdział III, ust. 1, pkt 1.1., jednostka Police-P, ustalenie 1MU studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Police, przyjętego uchwałą nr VI/47/2015 Rady Miejskiej w Policach z dnia 31 marca 2015 roku). Stosownie do wniosku Skarżącego, przewidywana inwestycja mieszkaniowa obejmowałaby 70% powierzchni zabudowy, 4 kondygnacje budynku do 16 metrów oraz minimum 15% wskaźnik powierzchni biologicznej czynnej. W ocenie Skarżącego z uwagi na to, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma na celu kreowanie polityki przestrzennej gminy w sposób ogólny, to wykładnia warunku „niesprzeczności” nie powinna być dokonywana jedynie wówczas, gdy parametry i wskaźniki planowanej inwestycji odpowiadają w pełnym zakresie tym ustalonym w treści studium. Organ nie zgadza się z przedmiotową argumentacją. Podkreślenia wymaga, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz jest wiążące dla organów gminy. Studium to akt będący formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać lokalną politykę przestrzenną, ale także zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2018 r., sygn. akt II OSK 3275/17). Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące

kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać **minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Niewątpliwie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma wiążące znaczenie dla lokalizacji inwestycji w trybie stawy mieszkaniowej. Oznacza to, że w przypadku gdy gmina w akcie kierownictwa planistycznego zdecydowała, że określone tereny będą wolne od zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy jej towarzyszącej lub określiła okresowe parametry tej zabudowy, to ta wola gminy może ulec zmianie wyłącznie poprzez dokonanie zmiany postanowień studium stosownie do ogólnych przepisów planowania przestrzennego. Studium wprowadzie nie ma co do zasady charakteru normy prawnej, jednak ustawodawca w ustawie mieszkaniowej uznał, że jego moc wiążąca dla organów gminy podejmujących działania w zakresie regulowanym tą ustawą wywołuje ten skutek, że rada gminy nie może od jego kierunkowych wskazań odstąpić bez zachowania norm prawnych gwarantujących trwałość ustaleń studium. Ustawa daje pierwszeństwo takiej uchwale przez zamierzeniami dotyczącymi realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40". W kontekście powyższego, podkreślenia wymaga, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Tym samym, o ile prawdziwe jest stwierdzenie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem o ogólniejszym charakterze niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o tyle wskazanie parametrów (wyrażonych w procentach) jest w studium jak najbardziej prawidłowe i porządane.

Organ podkreśla, że proponowane przez Skarżącego warunki zabudowy w ogóle nie biorą pod uwagę warunków określonych w studium. Skarżący nie uwzględnił kwestii wysokości zabudowy (4 kondygnacje do 16 metrów zamiast 3 kondygnacji do 14 metrów), wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy (70% zamiast 40%), wskaźnika powierzchni biologicznej czynnej (minimum 15% zamiast minimum 30%). Jednym elementem, który został uwzględniony przez Skarżącego to wybór działki, której przeznaczenie zostało określone jako zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. Przedstawiona przez Skarżącego koncepcja powstała w zupełnym oderwaniu od uwarunkowań wskazanych w studium i w konsekwencji nie ma mowy o braku sprzeczności między proponowaną zabudową a warunkami ustalonymi w studium.

Interpretacja przepisów przedstawiona przez Skarżącego, która zamyka się w stwierdzeniu, że warunki ustalone w studium nie są warunkami granicznymi, *de facto* uniemożliwia gminie sprawowanie władztwa planistycznego, mimo ustawowego obowiązku. Skarżący nie uwzględnił żadnych wymagań gminnych w przygotowanej przez siebie koncepcji i to było podstawą odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Gdyby przyjąć sposób rozumowania Skarżącego za prawidłowy, to należałoby uznać, że przepis art. 5 ust. 3 ustawy mieszkaniowej jest zupełnie zbędny.

Nawet bowiem w sytuacji, gdy planowana inwestycja w sposób oczywisty (jak ma to miejsce w niniejszej sprawie) jest niezgodna z postanowieniami studium rada gminy musiałaby ją zaakceptować. Wadliwość rozumowania Skarżącego wydaje się oczywista.

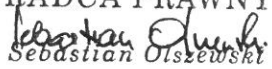
Odnosząc się do kwestii budynku położonego przy ulicy Kollątaja w Policach, który jest budynkiem czterokondygnacyjnym, organ przyznaje, że taki budynek rzeczywiście istnieje i jest oddalony o około 250 metrów od terenu planowanej inwestycji. Niemniej jednak jest to tylko i wyłącznie jeden budynek, z kolei zastosowanie wyjątku wynikającego z art. 17 ust. 7 ustawy mieszkaniowej wymaga, aby w odległości nie większej niż 500 m w istniejącej zabudowie znajdowały się budynki mieszkalne o wysokości większej niż ustalona zgodnie z ust. 6. W takim przypadku maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w miejscowościach wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie. Wskazana regulacja opiera się na założeniu realizowaniu podobnego typu zabudowy na jednym obszarze. Niemniej jednak istnienie jednego czterokondygnacyjnego nie uzasadnia jeszcze tezy o takim właśnie ukształtowaniu obszaru zabudowy i możliwości zastosowania wyjątku z art. 17 ust. 7. W niniejszym przypadku rzecz ma się zgoła odmiennie, albowiem planowana na analizowanym terenie zabudowa mieszkaniowa ma mieć charakter zupełnie odmienny od przykładu, na który powołuje się skarżący, co wprost wynika z postanowień studium.

Odnosząc się do przytoczonego przez Skarżącego fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2021 roku (sygn. akt II SA/Bk 778/21): „Nie jest przy tym zgodne z celem specustawy, aby orientacyjne i uśrednione parametry ze studium traktować jako graniczne i nieprzekraczalne”, podkreślić należy, że podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2020 roku (sygn. akt II OSK 1759/20). W swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że brak jest podstaw do uznania, że wskaźniki intensywności zabudowy brutto i wysokości wnioskowane dla przedmiotowej inwestycji przekraczają wskaźniki ustalone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stanowisko organu w tym zakresie byłoby o tyle uzasadnione o ile Studium wskazywałoby w sposób precyzyjny wskaźniki wysokościowy i intensywności zabudowy. Co do zasady studium określa jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy. Nie wyklucza to, że może w swojej treści uszczegóławiać poszczególne parametry zabudowy, co ma znaczenie dla ustalenia niesprzeczności innych aktów planistycznych ze studium. Taki też wniosek wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądowoadministracyjnego. W tej jednak sprawie w zakresie wskazywanych wskaźników wysokościowego i intensywności zabudowy Studium posługuje się nieostrymi pojęciami, wyróżniając jedynie ich kategorie jako uśrednione wskaźniki dla poszczególnych terenów, które będą uszczegóławiane na etapie ustalania planów miejscowych. Ponadto w tym zakresie w Studium wyjaśniono, że „wysokości i wskaźniki intensywności zabudowy brutto, określa się jako orientacyjne dla różnych rodzajów zabudowy w poszczególnych strefach funkcjonalnych. Służyć one mają do badania chłonności terenów i opracowywania wytycznych programowo-przestrzennych w m.p.z.p.". Brak jest tym samym podstaw do przyjęcia, że za pomocą ww. kategorii w Studium określono wskaźniki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji.” Tym samym, ocena dokonana przez sądy administracyjne, co do ogólnego charakteru regulacji studium (i braku możliwości rozpatrywania regulacji studium jako granicznych czy maksymalnych) wynika jedynie z kształtu regulacji studium, zaproponowanego przez dane gminy. W przytoczonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, gmina w sposób nieostry wskazała wskaźniki zabudowy. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że gmina jest uprawniona do wskazywania w sposób precyzyjny wskaźników wysokościowych i intensywności zabudowy i ma to znaczenie dla oceny niesprzeczności innych aktów ze studium.

W niniejszym stanie faktycznym, podejmując uchwałę w sprawie studium Rada Miejska w Policach, korzystając ze swojego władztwa planistycznego, w sposób konkretny, precyzyjny i nie budzący najmniejszych wątpliwości wskazała wskaźniki zabudowy i ocena sprzeczności inwestycji

Skarżącego musi być dokonywana w zgodzie z uchwalonymi regulacjami. Ocena taka okazał się negatywna, co znalazło swoje odzwierciedlenie w treści podjętej przez Radę Miejską uchwale.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY  
  
Sebastian Olszewski

**Załączniki:**

1. odpis odpowiedzi na skargę,
2. akta sprawy (uporządkowane i ponumerowane),
3. pełnomocnictwo,
4. zaświadczenie z dnia 16 listopada 2018 roku.

