



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 3 sierpnia 2017 r.

Poz. 3418

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.293.2017.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579, poz. 1948, z 2017 r., poz. 730, poz. 935)

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 5 i pkt 9 uchwały Nr **XL/320/2017** Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 23 czerwca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B6.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła uchwałę Nr XL/320/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B6. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 czerwca 2017 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstu planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy, stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w tym, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

W myśl art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w *planie miejscowym określa się obowiązkowo:*

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073).

- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Brzmienie cyt. regulacji uzasadnia zatem twierdzenie, że wyżej wymienione elementy są w planie miejscowym niezbędne, a wśród nich wymienia się „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy” oraz „wysokość zabudowy”. W przypadku pierwszego zwrotu ustawodawca wprost wyjaśnia, że chodzi o intensywność zabudowy rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Intensywność zabudowy wobec tego winna uwzględniać **całkowitą** powierzchnię zabudowy, a więc ujmującą wszystkie kondygnacje, nie tylko nadziemne. Kondygnacją jest bowiem – zgodnie z § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁾ - pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej 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 maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Z kolei, § 3 pkt 17 rozporządzenia stanowi, że przez kondygnację podziemną należy rozumieć kondygnację zagłębioną ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Darłowie zmodyfikowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, definiując je w **§ 3 pkt 5** badanej uchwały jako wartość określającą stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych, liczonej po obrysie ścian zewnętrznych wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce budowlanej, do powierzchni tej działki. Takie działanie Rady jest nieuprawnione i – w ocenie organu nadzoru – nosi znamiona istotnego naruszenia prawa.

Potwierdza tę okoliczność również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, że *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. Ponadto brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które wpływają (modyfikują) przepis rangi ustawowej. W tym przypadku poprzez zdefiniowanie pojęcia "powierzchnia całkowita" zabudowy zmodyfikowano przepis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o plano-*

²⁾ Rozporządzenie 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).

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Kwestionowany przepis uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie wartości ustaleń planu, a przekraczając upoważnienie ustawowe naruszono art. 7 Konstytucji RP.*

Z podobnych - co opisane powyżej - względów, za wadliwe należy ocenić wskazanie przez Radę Miejską w Darłowie w § 3 pkt 9, że wysokość zabudowy oznacza – wysokość mierzoną od projektowanego poziomu terenu przy budynku lub budowli, do górnej powierzchni przekrycia, attyki lub krawędzi kalenicy dachu, bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów, klatek schodowych i innych pomieszczeń technicznych, zadaszeń nad tarasami bądź urządzeń infrastruktury technicznej.

Podkreślenia wymaga, że w żadnym akcie prawnym samo pojęcie "zabudowy" nie zostało zdefiniowane. Brak jest więc przeszkód prawnych, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego organy planistyczne przyjęły własną definicję "wysokości zabudowy" (por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy jednak stwierdzić, że w tej sprawie przyjęta przez organ gminy definicja "wysokości zabudowy" została błędnie sformułowana. W uchwale "wysokość zabudowy" zdefiniowano jako wysokość mierzoną od projektowanego poziomu terenu przy budynku lub budowli, do górnej powierzchni przekrycia, attyki lub krawędzi kalenicy dachu, bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów, klatek schodowych i innych pomieszczeń technicznych, zadaszeń nad tarasami bądź urządzeń infrastruktury technicznej.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku" (p zob. wyrok NSA z dnia 02.04.2015 r. sygn. akt: II OSK 2196/13). W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Z kolei na podstawie art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

W przedmiotowej uchwale przyjęto definicję wysokości zabudowy odnoszącą się wyłącznie do budynków i budowli, co powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń.

W tej sprawie istotnym uchybieniem organu w sformułowaniu definicji "wysokości zabudowy" jest również to, że zdefiniowanie "wysokości zabudowy" nastąpiło poprzez odniesienie do wysokości budynku, na co wskazuje sposób pomiaru wysokości zabudowy mierzonej od projektowanego poziomu terenu przy budynku do górnej powierzchni przekrycia, attyki lub krawędzi kalenicy dachu, bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów, klatek schodowych i innych pomieszczeń technicznych, zadaszeń nad tarasami bądź urządzeń infrastruktury technicznej. Należy przy tym wskazać, że powyższy sposób pomiaru wysokości budynku jest sprzeczny ze sposobem pomiaru określonym w przepisie powszechnie obowiązującego prawa, tj. § 6 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym *wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.*

Zestawienie powołanych przepisów, tj. postanowienia Rady Miejskiej w Darłowie zawartego w § 3 pkt 9 uchwały Nr XL/320/2017 oraz § 6 rozporządzenia prowadzi do wniosku, iż nie są one tożsame, Rada bowiem, wskazując, jak należy rozumieć „wysokość zabudowy” określiła jednocześnie sposób mierzenia wysokości budynku odmiennie aniżeli wynika to z aktu wyższego rzędu, jakim jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane.

Przepis zawarty w § 3 pkt 9 uchwały Nr XL/320/2017 jednoznacznie odnosi się m.in. do wysokości budynku, nakazując sposób jego mierzenia odmiennie aniżeli § 6 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dlatego też, sformułowana przez Radę Miejską w Darłowie definicja „wysokości zabudowy” jest wadliwa, w efekcie istotnie uchybia ona powołanemu wyżej uregulowaniu rozporządzenia.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 pkt 5 oraz pkt 9 uchwały Nr **XL/320/2017** Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 23 czerwca 2017 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B6*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Krzysztof Kozłowski