

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Gabriela Boduena 3/5
0-011 Warszawa

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Lublinie**
ul. Marii Curii-Skłodowskiej 40
20-400 Lublin

Skarżący: Gmina Kazimierz Dolny

ul. Senatorska 5
24-120 Kazimierz Dolny
NIP: 7162658035
REGON: 431020078

reprezentowany przez pełnomocnika
adwokata Małgorzatę Arciuch

Sygnatura akt: II SA / Lu 270/23
Wpis stały: 150 zł

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 27 czerwca 2023 roku (sygn. akt II SA / Lu 270 / 23),
doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 25 lipca 2023 roku

Działając w imieniu skarżącego - Gminy Kazimierz Dolny, na podstawie pełnomocnictwa procesowego udzielonego przez Burmistrza Kazimierza Dolnego Artura Pomianowskiego, na podstawie art. 173 § 1 w zw. z art. 176 § 1pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.; Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.) zaskarżam wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie II Wydział wydany w sprawie o sygnaturze akt II SA /Lu 14270/23 z dnia 27 czerwca 2023 r., doręczony skarżącego w dniu 25 lipca 2023 r. – w części, tj. co do pkt I i III

wyroku, tj. w zakresie stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 18 lit. a) uchwały Nr XLIV/311/22 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięcmierz-Okale, Cholewianka.

Na zasadzie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich niewłaściwe zastosowanie, tj.

- § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) przez nieuprawnione przyjęcie, że definicja pojęcia wysokości zabudowy w odniesieniu do budynków - § 4 ust. 1 pkt 18 lit. a), zawarta w uchwale Nr XLIV/311/22 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięcmierz-Okale, Cholewianka, musi być tożsama z regulacją zawartą w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), podczas gdy przepisy w/w rozporządzenia nie znajdują zastosowania w procesie planistycznym.

Podnosząc powyższy zarzut, na zasadzie art. 176 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 185 § 1 p.p.s.a. wnoszę o:

1. zmianę wyroku w zaskarżonej części przez oddalenie skargi [REDAKTOWANE] w zakresie stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 18 lit. a) uchwały Nr XLIV/311/22 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięcmierz-Okale, Cholewianka;

2. zasądzenie od [REDAKTOWANE] na rzecz Gminy Kazimierz Dolny kosztów postępowania według norm prawem przepisanych;

ewentualnie

3. uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Wskazuję, iż na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 182 § 2 p.p.s.a. zrzekam się rozprawy i wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym.

Wnoszę również o zasądzenie na rzecz skarżącego kasacyjnego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych

UZASADNIENIE

I. Stan Faktyczny:

W dniu 20 lutego 2023 r. Pani ██████████ wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1371 ze zm.), domagając się stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV/311/22 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz-Okale, Cholewianka w części działek nr 447, 450, 451 i 453, położonych w obrębie ewidencyjnym Kazimierz Dolny, gmina Kazimierz Dolny.

Skarżąca zarzuciła w/w uchwałę:

1. Naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), poprzez zastosowanie nazewnictwa i oznaczeń uniemożliwiających jednoznaczne powiązanie rysunku planu z częścią tekstową.
2. Naruszenie procedury planistycznej o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 503, ze zm., dalej jako: u.p.z.p.) poprzez ograniczenie możliwości składania uwag do projektu planu.
3. Naruszenie zapisów studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kazimierz Dolny w zakresie definicji wysokości zabudowy.
4. Naruszenie art.1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie prawa własności w zakresie lokalizowania przebiegu drogi wewnętrznej KD.W.9.
5. Naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez brak jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

6. Naruszenie § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XX1X/407/2017 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Kazimierskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2017 r., poz. 2324).
7. Naruszenie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o Środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej u.o.o.ś.) poprzez nieuwzględnienie w Prognozie oddziaływania na środowisko istniejących problemów ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2023 r, sygn.. akt II SA/Lu 270/23 stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 18 lit. a) przedmiotowej uchwały i oddalił skargę w pozostałym zakresie. Sąd wskazał, że powyższa uchwała jest nieważna w części w jakiej definiuje pojęcie wysokości zabudowy w odniesieniu do budynków – w sposób odmienny, a więc sprzeczny z regulacją zawartą w § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2022 r, poz. 1225). W uzasadnieniu Sąd wskazał, że w § 4 ust. 1 pkt 18 lit a) zaskarżonego planu miejscowego uchwałodawca zawarł definicję „wysokości zabudowy w odniesieniu do budynku”. Zgodnie z przywołaną regulacją ilekroć w uchwale jest mowa o: wysokości zabudowy- należy przez to rozumieć w odniesieniu do budynku - wysokość bryły budynku, mierzoną od średniego poziomu istniejącego terenu, wyznaczonego jako średnia arytmetyczna najniższego i najwyższego poziomu terenu (mierzonego po obwodzie ścian zewnętrznych budynku) - do poziomu najwyższej położonego punktu tego budynku - bez uwzględniania kominów, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. Natomiast w świetle § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych 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. Z zestawienia cytowanych powyżej definicji, według Sądu wynika, że Rada Miasta Kazimierz Dolny

w zaskarżonym planie zastosowała inny sposób ustalania wysokości budynków niż określony w rozporządzeniu. Z uwagi ww. sprzeczność metodologii pomiaru wysokości Sąd uznał za konieczne wyeliminowanie przyjętej w uchwale regulacji z obrotu prawnego.

II. Zarzut dotyczący nieuzasadnionego przyjęcia przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia, że definicja pojęcia wysokości zabudowy w odniesieniu do budynków - § 4 ust. 1 pkt 18 lit. a), zawarta w uchwale Nr XLIV/311/22 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Kazimierz Dolny, Mięćmierz-Okale, Cholewianka, musi być zgodna z regulacją zawartą w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Wyjaśnienia wymaga, że pojęcie „wysokość zabudowy” ustalone dla potrzeb planu miejscowego nie jest tożsame z pojęciem „wysokość budynku”.

Ustalona w planie definicja wysokości zabudowy brzmi następująco:

wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć:

a) w odniesieniu do budynku – wysokość bryły budynku, mierzoną od średniego poziomu istniejącego terenu, wyznaczonego jako średnia arytmetyczna najniższego i najwyższego poziomu terenu (mierzonego po obwodzie ścian zewnętrznych budynku) – do poziomu najwyżej położonego punktu tego budynku – bez uwzględniania kominów, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*.

Rada Miasta Kazimierz Dolny nie stworzyła na potrzeby własne autonomicznej, nieuprawnionej definicji „wysokości budynku”. Definicja „wysokości zabudowy” jest użyta wyłącznie na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego i jako taka spełnia odpowiednio swoją rolę, opisuje element przestrzeni, który jest istotny z punktu widzenia jego obserwatora – wysokość od strony ulicy (placu), opisuje ład przestrzenny (zgodnie z wymogami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), natomiast pojęcie „wysokość budynku” - określone w rozporządzeniu **dla potrzeb tego rozporządzenia**, normalizuje parametry budynku i wymagania służące do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, np.: wysokość budynków w zależności od ich kategorii (niski/wysoki), wysokość i szerokość schodów w zależności od tego - czy jest to budynek mieszkalny jednorodzinny/wielorodzinny), wysokość balustrady, odległości od granicy działki budowlanej i od innych budynków, konieczność zastosowania w budynku windy itp.

Definicja „wysokości budynku” podlega okresowym zmianom, wraz ze zmianami zapisów rozporządzenia, poniżej cytuję różne brzmienia definicji „wysokości budynku” , które funkcjonowały w przeszłości:

Poniżej definicja „wysokość budynku” na przestrzeni od 1994 r. do 2017 r.:

1) **Dz.U.95.10.46 1998.04.29** zm. Dz.U.1997.132.878

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I BUDOWNICTWA z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 8 lutego 1995 r.).

7. Wysokość budynku lub jego części jest liczona od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku, nie będącym wyłącznie wejściem do pomieszczeń gospodarczych lub technicznych, do górnej płaszczyzny stropu lub stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej, bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych.

2) **Dz.U.02.75.690**

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY

z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 15 czerwca 2002 r.).

§ 6. Wysokość budynku lub jego części, służącą do określenia wymagań technicznych i użytkowych, o których mowa w rozporządzeniu, liczy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części do górnej płaszczyzny stropu bądź najwyżej położonej krawędzi stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, albo do najwyżej położonej górnej powierzchni innego przekrycia.

§ 7. Wysokość budynku lub jego części, służącą do określenia maksymalnego, pionowego wymiaru budynku, liczy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki bądź jako wymiar liczony od poziomu terenu do najwyżej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połaci dachowych.

3) **Dz.U.04.109.1156**

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY¹⁾ z dnia 7 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 12 maja 2004 r.).

3) § 6 otrzymuje brzmienie:

"§ 6. Wysokość budynku mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do

budynku lub jego części pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku do górnej płaszczyzny stropu bądź najwyżej położonej krawędzi stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, albo do najwyżej położonej górnej powierzchni innego przekrycia.";

4) uchyla się § 7;

4) **Dz.U.09.56.461**

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 12 marca 2009 r.

zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 7 kwietnia 2009 r.)

2) § 6 otrzymuje brzmienie:

"§ 6. Wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej 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 najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi".

5) **Dz. U. z dnia 18 września 2015 r. Poz. 1422**

OBWIESZCZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

„§ 6. Wysokość budynku, służącą do **przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia**, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej 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 najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.”

Powyższe definicje „wysokości budynku” w istotny sposób różnicują sposób mierzenia wysokości budynku, **przecież to nie to samo:**

- mierzenie wysokości „od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku, nie będącym wyłącznie wejściem do pomieszczeń gospodarczych lub technicznych, do górnej

płaszczyzny stropu lub stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej”

co:

- „wysokość budynku lub jego części, służącą do określenia maksymalnego, pionowego wymiaru budynku, liczy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki bądź jako wymiar liczony od poziomu terenu do najwyżej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połączeń dachowych.”

Z powyższych rozważań widać, że jeżeli planista chce kształtować przestrzeń w zamierzony sposób, niezależnie od zmieniających się poglądów na definicje różnych pojęć, winien precyzyjnie określać parametry możliwej do zrealizowania na danym obszarze zabudowy, aby nie dochodziło później do „zmiany planu bez zmiany planu” tylko z powodu modyfikacji użytej w przepisach odrębnych definicji, których to zmian nie można przewidzieć.

Podsumowując stwierdzić należy, że pojęcie dotyczące ustalenia planistycznego „wysokość zabudowy” jest użyte wyłącznie na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jako takie wypełnia odpowiednio swoją rolę, opisuje element przestrzeni, który jest istotny z punktu widzenia jego obserwatora, natomiast pojęcie „wysokość budynku” - określone w rozporządzeniu, jak podkreślono w tym przepisie - dla potrzeb tego rozporządzenia, normalizuje parametry budynku i wymagania, służące do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, np.: wysokość budynków w zależności od ich kategorii (niski/wysoki), wysokość i szerokość schodów w zależności od tego - czy jest to budynek mieszkalny jednorodzinny/wielorodzinny), wysokość balustrady, odległości od granicy działki budowlanej i od innych budynków, konieczność zastosowania w budynku windy itp. Definicja „wysokości budynku” podlega okresowym zmianom, wraz ze zmianami zapisów rozporządzenia, a każda zmiana tej definicji powoduje „zmianę planu bez zmiany planu”, czyli bez przeprowadzenia procedury określonej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym.

Definicja wysokości zabudowy określona w uchwale ma swoje uzasadnienie ze względu na specyficzne ukształtowanie topograficzne gminy Kazimierz Dolny, liczne i znaczne różnice w wysokości na krótkich odcinkach terenu. Jako dowód w sprawie stanowi tutaj załącznik – mapa z wysokościami terenu, gdzie na przedstawionej mapie wskazano na niezabudowanej działce położonej w Kazimierzu Dolnym, różnicę w wysokości rzędu 4,5 metra na dystansie kilku metrów. Od strony ul. Lubelskiej jest rzędna terenu 136,9 metra

(górze skarpy), natomiast od strony ulicy Nadrzecznej wysokość wynosi 132,4 metra (dół skarpy).

W rozpatrywanym przypadku, gdyby zastosować definicję wysokości budynku z rozporządzenia o warunkach technicznych, gdzie wysokość budynku mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku, możliwa jest taka sytuacja, że wejście do projektowanego budynku jest od ul. Lubelskiej i wówczas wysokość budynku od ul. Lubelskiej, zgodnie z § 56 ust. 4 pkt 5 części tekstowej planu miejscowego wynosiłaby maksymalnie 9 metrów, natomiast od ul. Nadrzecznej 13,5 metra. W takim przypadku nowo projektowana zabudowa swoimi gabarytami przytłoczyłaby istniejące budynki sąsiednie (często zabytkowe), których wysokość oscyluje w granicach około 5 metrów. Powstałaby nieregularna wysokośćowo pierzeja, gdzie obok istniejących budynków o wysokości 5 metrów powstałyby nowe o wysokości prawie dwukrotnie większej (9 metrów).

Powyższa sytuacja wprowadzałaby chaos przestrzenny i tworzenie dominant urbanistycznych na terenie Kazimierza Dolnego, które zdominowałyby historyczną niską zabudowę miasteczka. Do takiej sytuacji autor planu starał się nie dopuścić, wprowadzając definicję wysokości zabudowy, zgodną ze specyficznymi warunkami terenowymi i dziedzictwem kulturowym Kazimierza Dolnego.

Dowodem na to jest to, że budynek wybudowany zgodnie z definicją wysokości zabudowy zawartej w uchwale, miałby od strony ul. Lubelskiej wysokość maksymalnie 6,75 metra, natomiast od ul. Nadrzecznej wysokość 11,25 metra. Dzięki temu nastąpiłoby wkomponowanie nowej zabudowy w historyczną i zabytkową tkankę miejską, z zachowaniem architektonicznego charakteru zabudowy typowej dla Kazimierza Dolnego. Zostałyby spełnione wymagania dostosowania projektowanych budynków do parametrów wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów).

Takie intencje autora planu, zawarte w definicji wysokości zabudowy, znajdują także potwierdzenie w opinii m.in. Naczelnika Wydziału Przepisów Budowlanych w Departamencie Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury – Pani Moniki Majewskiej, która na łamach www.inzynierbudownictwa.pl (Warszawa dnia 06.08.2009 r.) – załącznik strona internetowa czasopisma, odpowiedziała na pytanie dotyczące „wysokości zabudowy” i w następujący sposób wyjaśniła potrzebę stosowania w planach definicji tego pojęcia: „jednoznaczne podanie definicji pojęcia „wysokość zabudowy”, która obowiązywałaby w systemie prawnym jest niemożliwe co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, publikacja prasowa nie jest źródłem prawa i może mieć jedynie charakter informacyjny, po drugie zaś, z

tego powodu, że projektant planu, działając w bardzo różnych warunkach lokalnych powinien każdorazowo określić taką definicję, która będzie odpowiednia dla specyfiki danego terenu. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że nie ma obowiązku prawnego nadawania określonym wyrazom takiego samego znaczenia, jakie zostało im nadane w innych aktach prawnych, a zatem istnieje możliwość występowania różnych definicji pojęcia „wysokość zabudowy”. Przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należałoby określić wyraźnie cele, jakie mają być osiągnięte lub do jakich należy dążyć.(...) takie cele, jak zrównoważony rozwój, ład przestrzenny czy dbałość o porządek urbanistyczny i architektoniczny, nie powinny podlegać dyskusji. A zatem należałoby się spodziewać właściwego czy wręcz dokładnego określenia wysokości zabudowy jako jednego z parametrów definiującego zabudowę, a w konsekwencji przestrzeń w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...) **Warto także pamiętać, że na terenach, na których występują znaczne różnice wysokości, poziom, od którego będzie mierzona „wysokość zabudowy”, powinien być określony znacznie precyzyjniej.**”

Potwierdzeniem niniejszych tez jest także stanowisko Rady Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP zawarte w komunikacie nr MP 05 z 20 lipca 2020 r. dotyczącym definicji pojęcia „wysokości zabudowy” (załącznik – opinia Rady Małopolskiej Izby Architektów RP).

Definicja „wysokości zabudowy” zawarta w uchwale Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym jest tożsama z rekomendowaną definicją przedstawioną przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów RP.

Przykładem zmieniających się definicji i wymagań ustawowych niech będzie także stosowanie pojęcia „wysokości elewacji frontowej budynku”, które ma zastosowanie w decyzjach administracyjnych zastępujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na terenach gdzie tych planów nie uchwalono.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1588) wraz z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniającym ww. rozporządzenie (Dz. U z 2021 r., poz. 2399):

Na podstawie art. 61 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania:

1) linii zabudowy;

- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- 3) szerokości elewacji frontowej;
- 4) **wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;**
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych). (...)

§ 7. 1. Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich.

2. Wysokość, o której mowa w ust. 1, mierzy się od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku.

3. Jeżeli wysokość, o której mowa w ust. 1, na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas przyjmuje się jej średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym.

Z ustaleń zawartych w ww. rozporządzeniu wynika jednoznacznie, że na potrzeby decyzji administracyjnej wydawanej w sytuacji bezplanistycznej (decyzja o warunkach zabudowy) stosuje się parametr wysokości budynku określany poprzez „wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej”, choć równolegle obowiązuje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które w swojej treści zawiera definicję „wysokości budynku”.

Po cóż więc tak różne definicje i określenia parametrów kształtujących zabudowę? Jedynym wytłumaczeniem jest zastosowanie ich w różnych dokumentach. Czyli na potrzeby kształtowania wysokości zabudowy – odpowiednie jej zidentyfikowanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a na potrzeby realizacji poszczególnych elementów tego zagospodarowania, czyli budynków przepisy Ustawy Prawo budowlane, dla którego aktem wykonawczym jest rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Każde z tych rozporządzeń jest aktem wykonawczym do innej ustawy i wobec powyższego nie można stawiać między nimi znaku równości w ich stosowaniu. Wobec powyższego zasadne jest zdefiniowanie na potrzeby miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego pojęcia „wysokości zabudowy”.

Istotne dla sprawy jest też, że „wysokość zabudowy” określona w planie - to nie jest „wysokość budynku” określona w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo budowlane dotyczącym „Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”. Trudno uznać za zasadne stwierdzenie, że użyte w zmianie do miejscowego planu ogólnego pojęcie „wysokość zabudowy” nie może być określone w planie, poprzez zapisaną tam definicję, skoro takiego pojęcia nigdzie – w żadnym przepisie rangi ustawy nie zdefiniowano. Nie zawiera go nawet ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązująca w dacie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wysokość zabudowy określona w planie za pomocą sformułowanej na jego potrzeby definicji ma zobrazować projektowaną przestrzeń – jej gabaryty, zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowanie terenu na obszarze, dla którego zmianę miejscowego planu sporządzono. To, że w definicji planistycznej dotyczącej „wysokości zabudowy” odniesiono się do „wysokości bryły budynku” oznacza tylko oczywiste przełożenie, że zastosowana definicja dotyczy mierzenia wyłącznie takiego rodzaju obiektu budowlanego, który jest w niej określony.

Podsumowując zauważyć też należy, że zgodnie z treścią uzasadnienia do Wyroku II SA/Sz 446/13 – Wyrok WSA w Szczecinie: (...) *pojęcie wysokość zabudowy nie zostało zdefiniowane w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis ten w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 12 marca 2009 r. (Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 1156) zmieniającego niniejsze rozporządzenie z dniem 8 lipca 2009 r. określa wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia", a zatem z wyraźnej woli prawodawcy zawarta w nim definicja odnosi się wyłącznie do wskazanego rozporządzenia i nie rozciąga się na przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na akty podstawowe związane z tą ustawą. To zaś oznacza, że orzecznictwo ukształtowane na tle tego przepisu, w zakresie w jakim przyjmowało niedopuszczalność definiowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wysokości zabudowy poprzez definicję wysokości budynku, straciło na aktualności.*

Zatem uznano, że dopuszcza się formułowanie pojęć stosownie do lokalnych potrzeb, a istniejące nie muszą oznaczać wyczerpania potrzeb całego systemu prawnego.

Z uwagi na wskazane powyżej okoliczności wnoszę jak w *petitum* skargi.

Adwokat Małgorzata Arciuch

Załączniki:

- pełnomocnictwo procesowe;
- potwierdzenie przelewu na rachunek bankowy sądu – 150 zł tytułem wpisu stałego;
- załącznik – mapa z wysokościami terenu z systemu Geoportal - Powiat Puławski;
- załącznik – opinia Rady Małopolskiej Izby Architektów RP;
- załącznik - wydruk ze strony internetowej czasopisma: <https://inzynierbudownictwa.pl/wysokosc-zabudowy/>
- odpis skargi wraz z załącznikami.