



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 07 listopada 2019 r.

Poz. 5338

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.573.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 listopada 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XIII/82/19 Rady Miejskiej w Zalewie** z dnia 25 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 51/9, obręb 2 Zalewo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 51/9, obręb 2 Zalewo. W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stwierdzić też należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją.

Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, Rada Miejska w Zalewie postanowiła, że teren działki nr 51/9, obręb 2 Zalewo, przeznaczony jest pod zabudowę usługową, tj. pod obiekty gastronomiczne, hotelarskie z możliwością ich łączenia (§ 8 ust. 1 uchwały oraz § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały).

Wskazać w tym miejscu trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności m.in.: 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.

Maksymalna wysokość zabudowy, realnie przekłada się na korzystanie przez właściciela nieruchomości z prawa zabudowy poprzez wybudowanie na nieruchomości obiektu budowlanego. Wartość ta może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów, i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego, czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich

nieruchomości. Wobec tego ochrona prawa osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest także przejawem ochrony ich prawa własności. Bowiem w toku realizacji inwestycji może dochodzić do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości (patrz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt KP7/09)).

Oznacza to, że organ stanowiący określając przedmiotową wartość (maksymalną wysokość zabudowy), kierując się powyższymi wytycznymi, winien zakreślić przewidywane gabaryty obiektów budowlanych, które mogą pojawić się na danym terenie. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Mając na uwadze regulację art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Miejska w Zalewie w § 17 uchwały, określiła zasady zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy.

W zakresie tychże zasad kształtowania zabudowy postanowiła, że:

- ustala się minimalną wysokość zabudowy do najwyższego punktu dachu (nie dotyczy wysokości kominów) 8,0m nad poziom terenu, wysokości budowli i urządzeń technologicznych nie ustala się (§ 17 pkt 2 lit. a uchwały),
- ustala się maksymalną wysokość zabudowy do najwyższego punktu dachu (nie dotyczy wysokości kominów) 14,0m nad poziom terenu stanowiącą akcent architektoniczny w postaci np. wieżyczki widokowej do 35% powierzchni obiektu, wysokości budowli i urządzeń technologicznych nie ustala się (§ 17 pkt 2 lit. b uchwały),
- ustala się wysokość obiektów do trzech kondygnacji (§ 17 pkt 2 lit. c uchwały).

Analizując, przytaczane regulacje uchwały Nr XIII/82/19 zauważyć należy, że w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm.), ustawodawca zdefiniował pojęcie budynku i wskazał, że przez termin ten należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Obiektem budowlanym, jest z kolei budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Prawo budowlane ustala również znaczenie pojęcia budowli, przez które rozumieć należy 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, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Z cytowanych przepisów uchwały wynika, że Rada Miejska w Zalewie w sposób metryczny - od 8,0 m nad poziom terenu do 14,0 m nad poziom terenu stanowiącą akcent architektoniczny w postaci np. wieżyczki widokowej do 35% powierzchni obiektu, określiła wysokość zabudowy jedynie dla obiektów budowlanych, których integralnym elementem, jest dach (§ 17 pkt 2 lit. a i b uchwały) – czyli w tym budynków.

Dla wszystkich pozostałych obiektów, tzn. obiektów bez dachu, ustalono wysokość zabudowy – do trzech kondygnacji (§ 17 pkt 2 lit. c uchwały).

Mając na uwadze użyty w § 17 pkt 2 lit. c uchwały, termin kondygnacja wskazać trzeba, że 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 z późn. zm.), w § 3 pkt 16 wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem kondygnacji. Jest nią pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta 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 maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

Przytaczana definicja kondygnacji dotyczy jedynie budynków. Elementem budynku, w myśl art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, jest też dach. Oznacza to, że Rada Miejska w Zalewie faktycznie określiła zasady kształtowania zabudowy jedynie dla budynków (gdyż one jednocześnie posiadają zarówno dach, jak i kondygnację) oraz dla innych zadaszonych obiektów budowlanych.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych jednakże wynika, że pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Trudno zatem uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałaby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08).

W świetle powyższego, zabudowę stanowią zatem również inne obiekty budowlane niebędące budynkami, a więc nieposiadające dachu i nieukształtowane w formie kondygnacji oraz obiekty nieposiadające dachu. Przykładem może być tu chociażby taras widokowy, wieża widokowa, maszt, itp., co wyklucza możliwość posłużenia się wymienionymi w § 17 uchwały, parametrami przy wyznaczaniu im tej wartości.

Dodać ponadto trzeba, iż w ocenie organu nadzoru, wysokości zabudowy obiektów nie sposób określić jedynie za pomocą kondygnacji (gdyby niesłusznie uznać, że pojęcie to odnosi nie tylko do budynków), gdyż samo określenie dopuszczalnej, maksymalnej ilości kondygnacji, nie wyznacza rzeczywistej maksymalnej wysokości zabudowy, albowiem kondygnacje mogą mieć różną wysokość, np. 2,5 m, czy 8 m. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że obowiązkiem rady, jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, były jasne i jednoznaczne (patrz np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 1/18). Aby cel taki osiągnąć, lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, a nie pojęć otwartych typu „kondygnacja”, co stanowiłoby zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na terenie objętym planem.

Ponadto pojęcia „maksymalna wysokość zabudowy” i „maksymalna ilość kondygnacji”, czyli wysokość obiektów do trzech kondygnacji, nie są tożsame i ten pierwszy parametr nie powinien być wyznaczany za pomocą drugiego. Z orzecznictwa sądowo administracyjnego wynika, że nie można stwierdzić nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę z tego powodu, że w projekcie budowlanym nie zachowano maksymalnej liczby kondygnacji przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wystarczającym warunkiem dla stwierdzenia zgodności z miejscowym planem pozwolenia na budowę jest zachowanie nieprzekraczalnej wysokości zabudowy w nim określonej (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2016 r., sygn. II OSK 3061/14). Oznacza to, że parametry te powinny być odrębnie określone.

Zauważyć także trzeba, że ustalenia planu powinny umożliwić ich zastosowanie na etapie postępowania, prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.).

Na podstawie § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny

odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wysokość budynku określa się za pomocą wymiaru liniowego. Istotą pojęcia wysokości jest określenie pionowej odległości pomiędzy dwoma punktami. Zdefiniowane w § 3 pkt 16 ww. rozporządzenia, pojęcie „kondygnacja” nie określa wysokości zabudowy, ale może być stosowane przy określeniu podziału budynków na grupy wysokości, w celu określenia ich wymagań technicznych i użytkowych, zgodnie z § 8 ww. rozporządzenia. Są to dwa różne pojęcia dotyczące kształtowania planowanej zabudowy, jednak zgodnie z § 4 pkt 6 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), obligatoryjnym parametrem ustaleń planu miejscowego, jest określenie wysokości zabudowy, a nie ilości kondygnacji, które mogą stanowić dodatkowe, ale nie wyłączne ustalenie wysokości

zabudowy. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), czyli w tym przypadku wskazanie metryczne, czego w przedmiotowej uchwale, w zakresie wszystkich obiektów budowlanych poza budynkami i obiektami zadaszonymi brak, a co przesądza o niewyczerpaniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Koniecznym jest również wskazanie, iż Rada Miejska w Zalewie, w § 17 pkt 2 lit. a i b uchwały, postanowiła, że wysokości budowli i urządzeń technologicznych nie ustala się. Jednocześnie w § 9 ust. 2 uchwały, określiła zasady sytuowania reklam, urządzeń reklamowych, tablic reklamowych, szyldów. Wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe stanowią budowle, więc rada dopuszczając ich sytuowanie na terenie objętym planem winna określić wysokość ich zabudowy bądź postanowić, że nie mogą one stanowić budowli.

Powyższe również dowodzi niewyczerpania dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obligującego do określenia w planie miejscowym, maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W myśl art. 28 ww. ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały Nr XIII/82/19 w całości.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki