



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 1 września 2017 r.

Poz. 3616

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.305.2017.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 sierpnia 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 ust. 1 pkt 7 i 8** uchwały Nr XXXIV/488/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód dla terenu położonego pomiędzy ulicami J. Kasprowicza i H. Kollątaja.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 lipca 2017 r. Rada Miasta Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr XXXIV/488/17 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód dla terenu położonego pomiędzy ulicami J. Kasprowicza i H. Kollątaja.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 21 lipca 2017 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1)</sup>, 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 tekstowa 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;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*

---

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

- 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 usytuowanie<sup>2)</sup> - 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 Miasta Kołobrzeg zmodyfikowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, definiując je w **§3 ust. 1 pkt 7** badanej uchwały jako wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na powierzchni terenu elementarnego w odniesieniu do powierzchni tego terenu.

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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestionowany przepis uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki*

<sup>2)</sup> 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).

*przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, a przekraczając upoważnienie ustawowe naruszono art. 7 Konstytucji RP.*

Z podobnych - co opisane powyżej - względów, za wadliwe należy ocenić wskazanie przez Radę w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały Nr XXXIV/488/17, że: wysokość zabudowy – należy przez to rozumieć odległość od poziomu morza do najwyższego punktu dachu budynku, w tym przekrycia nadbudówek ponad dachem.

Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z §6 wspomnianego wyżej rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie *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 najwyższego 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 najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.*

Zestawienie powołanych przepisów, tj. postanowienia Rady Miasta Kołobrzeg zawartego w § 3 ust. 1 pkt 8 ww. uchwały 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 orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd wskazujący, że rada gminy – z uwagi na to, że w aktach prawnych pojęcie „zabudowy” nie zostało zdefiniowane – może w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjąć jego własną definicję<sup>3)</sup>, nie może ona jednak naruszać norm prawa zawartych w ustawach bądź rozporządzeniach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13, dokonując oceny legalności definicji pojęcia „wysokości zabudowy” jako wysokości obiektu liczonej od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, stwierdził, że obiektem budowlanym jest – obok budowli oraz obiektów małej architektury - budynek, którego wysokość należy mierzyć wedle zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W efekcie, definicja, którą posłużyła się rada gminy – odnosząca się do obiektów, a więc i budynków, może powodować wątpliwości interpretacyjne wśród adresatów norm i organów stosujących prawo budowlane.

W omawianym stanie faktycznym, przepis zawarty w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały Nr XXXIV/488/2017 jednoznacznie odnosi się m.in. do wysokości budynku, nakazując metodę jego mierzenia odmiennie aniżeli uczynił to Minister Infrastruktury. Dlatego też, sformułowana przez Radę definicja „wysokości zabudowy” jest wadliwa, w efekcie istotnie uchybia ona powołanemu wyżej uregulowaniu rozporządzenia.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności **§3 ust. 1 pkt 7 i 8** uchwały Nr XXXIV/488/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 14 lipca 2017 r., w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – Uzdrowisko Wschód dla terenu położonego pomiędzy ulicami J. Kasprowicza i H. Kollątaja*, 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

**Marek Subocz**  
WICEWOJEWODA

<sup>3)</sup>Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1562/13