

Problemy z ocenianiem zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: definicje pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy

Problems with assessing the compliance of local spatial development plans with the law: definitions of the terms building area and total building area

Autorki uzasadniają pilną potrzebę wprowadzenia istotnych definicji do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takich jak powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy lub respektowania przez w ojedwodów władztwa planistycznego gminy i zasad techniki prawodawczej. Zagadnienia te są istotne dla podniesienia poziomu kultury prawnej w regulacjach dotyczących urbanistyki i planowania przestrzennego.

The authors justify the urgent need to introduce important definitions to the act on spatial planning and development, such as the building area, the total area of building, or respectation the powers of planning autonomy and the principles of legislative technique by the voivods. These issues are important for raising the level of legal culture in urban planning and spatial planning regulations.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prawo własności nieruchomości

Keywords: spatial planning, local plan of spatial planning, ownership of real estate

■ dr inż. architekt; adiunkt w Instytucie Geografii, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie; zainteresowania badawcze koncentruje na porządkowaniu geoinformacji w Polsce w temacie „zagospodarowanie przestrzenne” oraz upowszechniania technologii GIS dla potrzeb zarządzania przestrzenią miejską; beata.stelmach-fita@up.krakow.pl

■ dr inż. architekt; członek Mazowieckiej Okręgowej Izby Architektów w Warszawie; specjalizuje się w wykonywaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w wykonywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w pracach na rzecz spółdzielni mieszkaniowych (opinie urbanistyczne); ajwieczorek@wp.pl

WSTĘP

W świetle ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, podstawowym narzędziem kształtowania przestrzeni w Polsce jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej w skrócie planem miejscowym, który jest aktem prawa miejscowego i źródłem prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku². To właśnie przy jego pomocy ustala się przeznaczenie danego terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Stanowi on podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz o jego przyjęciu. Projekt planu miejscowego sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do sporządzenia projektu planu miejscowego zatrudnia się osoby o odpowiednich kwalifikacjach, spełniające warunki wymienione ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy zawiera część tekstową tekst uchwały oraz graficzną rysunek planu. Zakres stanowienia jest bardzo obszerny.

W dużym uproszczeniu w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów, w tym zakaz zabudowy (ustalenia, czy i jakiego typu obiekty budowlane: budynki, budowle, obiekty małej architektury mogą powstać na danym terenie);
- 2) zasady kształtowania zabudowy, w tym wyrażone takimi wskaźnikami jak: intensywność zabudowy (jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy, wysokość zabudowy i linie zabudowy.

Tyle, że ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze nie zawierają definicji tych pojęć, albo definiują je w sposób nieostry i wieloznaczny. Dodając do tego brak przepisów określających minimalną powierzchnię terenu, jaką można objąć planem (w praktyce często dwie, trzy działki) można wnioskować, że regulacyjna rola miejscowego planu w obronie ładu przestrzennego staje się coraz bardziej wątpliwa. Piszą o tym między innymi P. Śleszyński, W. Izdebski, Z. Malinowski, M. Kurska³, B. Stelmach-Fita⁴.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako "u.p.z.p.".

² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako "Konstytucja RP".

³ P. Śleszyński, W. Izdebski, Z. Malinowski, M. Kurska, *Analiza morfologiczna planów miejscowych w Polsce*, Commission of Technical Rural Infrastructure, Cracow: Polish Academy of Sciences, Cracow Branch II (1), 2018, s. 331-347.

⁴ B. Stelmach-Fita, *Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG 2017, 31 (3), s. 185-203; B. Stelmach-Fita, *Publiczny dostęp do danych o zagospodarowaniu przestrzennym: potrzeby i ograniczenia* [w:] A. Maciejewska (red.), *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju*, Seria Monografie, Gospodarka Przestrzenna, Warszawa 2014, s. 11-24.

O zagadnieniach standaryzacji formułowania ustaleń, definicji pojęć w systemie planowania przestrzennego piszą m.in.: I. Mironowicz⁵; P. Fogel, A. Fogel, K. Pawlak, K. Kamiński⁶, czy M. Węglowski⁷. Podkreślają, że brak standardów ustaleń planów miejscowych pozwala na zbyt dużą dowolność przy tworzeniu tych planów. Nie znaleziono jednak kompleksowych opracowań dotyczących określeń stosowanych w przepisach regulujących problematykę planowania przestrzennego oraz powiązanych z nim innych dziedzin prawa, takich jak: budownictwo, ochrona środowiska i zabytków, gospodarka nieruchomościami, księgi wieczyste oraz podatki.

W artykule uwaga została skupiona na zasadach techniki prawodawczej dotyczącej formułowania wybranych definicji. Przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów jest podstawowym warunkiem poszanowania władztwa planistycznego gminy.

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Sposoby redagowania tekstu planu w sytuacji, kiedy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy nie ma definicji danego pojęcia, albo jest ona nieostra i wieloznaczna, reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸. Przepis § 146 ust. 1 Załącznika do ww. rozporządzenia stanowi, że

w akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli jest ono nieostre, albo jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe. Ponadto stosownie do przepisów ww. załącznika można posłużyć się odesłaniami do definicji zawartych w innych aktach prawa.

Projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami odrębnymi. Można z tego wyciągnąć wniosek, że jeśli nie ma definicji danego pojęcia ww. ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, to:

- 1) należy zastosować odesłanie do przepisów odrębnych zawierających potrzebną definicję,
- 2) a w przypadku jeżeli przepisy odrębne nie zawierają potrzebnej definicji:

– można powołać definicję zawartą w normie (przy czym zgodnie z ustawą z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁹ stosownie Polskich Norm jest dobrowolne),

albo

– można posłużyć się definicją zaczerpniętą z literatury przedmiotu, w tym słownika języka polskiego czy słownika wyrazów bliskoznacznych,

albo

– należy opracować „własną” definicję, kiedy istnieje konieczność dookreślenia danego pojęcia a nie definiują go: normy, literatura przedmiotu i słowniki.

Przystępując do formułowania tekstu planu należy przede wszystkim ustalić listę przepisów od-

ębnych, które dotyczą tego planu. Lista ta będzie różna w zależności od specyfiki planu miejscowego.

MIEJSCOWE PLANY – NADZÓR WOJEWODÓW

Sporządzający plany miejscowe mają obowiązek przedstawiać wojewodom uchwały rad gmin przyjmujące te plany. Wojewodowie oceniają zgodność uchwał z przepisami prawa i mogą stwierdzić ich nieważność, jeśli znajdą ustalenia, które w istotny sposób naruszają przepisy dotyczące zasad i trybu sporządzania ww. planów.

Pozostaje bezspornym, że odesłanie do wybranego przepisu odrębnego jak również opracowanie „własnej” definicji pojęcia (którego nie definiuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), nie może być uważane za istotne naruszenie prawa. Niestety niektóre organy nadzoru nie podzielają tego poglądu. Chcąc wierzyć, że są o odosobnione przypadki uznano problem za istotny. Utrwalenie takiego podejścia do oceny zgodności z prawem planów miejscowych może mieć negatywne konsekwencje dla wszystkich użytkowników przestrzeni w Polsce. Tematyka artykułu jest odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczno-gospodarcze.

Na przykładzie pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy zilustrowano do jakich nieporozumień prowadzi brak definicji tych pojęć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

POWIERZCHNIA ZABUDOWY

Pojęcie powierzchnia zabudowy definiuje rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Bu-

downictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰ oraz norma PN-ISO 9836:1997 i nowa norma PN-ISO 9836:2015-12 (zgodnie z opisem na okładce zastępująca normę PN-ISO 9836:1997).

Norma PN-ISO 9836:1997 jest nadal powołana w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹¹, mimo iż w rozumieniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego jest normą wycofaną.

Powierzchnia zabudowy, najkrócej ujmując, oznacza powierzchnię rzutu po obrysie zewnętrznych ścian budynku na płaszczyznę poziomą terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się takich części budynku, jak: taras, weranda, wiatrołap, schody, podpora, rampa, wjazd do podziemia, podjazd dla osób niepełnosprawnych.

Zawarte ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz w normach definicje pojęcia powierzchnia zabudowy w wielu przypadkach oznaczają to samo. Podstawowa różnica polega na tym, że definicja z ewidencji gruntów i budynków jest bardziej precyzyjna. Określa np. jak wyznaczać powierzchnię zabudowy budynku, który ma inny rzut kondygnacji stykającej się z powierzchnią terenu niż rzuty innych kondygnacji, albo budynku posadowionego na filarach. W powyższych przypadkach normy nie są precyzyjne. Można interpretować, że powierzchnia zabudowy to:

– „powierzchnia rzutu kondygnacji stykającej się z powierzchnią terenu”

albo

– „powierzchnia rzutu kondygnacji o największej powierzchni”.

⁵ I. Mironowicz, *Technika zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005, s. 1-93.

⁶ P. Fogel, A. Fogel, K. Pawlak, K. Kamiński, *Badanie stanu rozwoju metod i technik informatyzacji planowania przestrzennego w Polsce oraz propozycje wprowadzenia zmian w cały proces planowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 339.

⁷ M. Węglowski, *Standaryzacja sformułowań stosowanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miasta, Kraków, 2010, s. 1-136.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1483.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 393.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 marca 2017 r.¹² a dotyczącym uchwały Nr XXV.237.2017 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki¹³ uznano za istotne naruszenie prawa odesłanie do definicji pojęcia powierzchnia zabudowy zawartej ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Napisano, że należy stosować definicję zawartą w normie PN-ISO 9836: 1997, ponieważ ta norma jest powołana w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Umotywowano to faktem, że projekt budowlany musi być zgodny z planem miejscowym, a odesłanie do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków może utrudnić sprawdzanie projektów budowlanych przez organy wydające pozwolenia na budowę. Pominięto fakt, że norma PN-ISO 9836:1997 w dniu wydania rozstrzygnięcia, czyli 8 marca 2017 r. była zastąpiona wspomnianą nową normą z 2015 r.

Uznanie za istotne naruszenie prawa odesłania do definicji pojęcia powierzchnia zabudowy zawartej ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest kontrowersyjne. Przepisy odrębne, które dotyczą wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴ oraz wydane na jej podstawie ww. rozporządzenie. Przepis art. 21 ust. 1 przywołanej ustawy stanowi, że:

„Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świad-

czeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków”.

Innymi słowy – dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowiące wręcz „fundament funkcjonowania naszego Państwa”, są nie tylko podstawą planowania przestrzennego, ale i ustalania wysokości podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości oraz podatków dochodowego i VAT. Ponadto są podstawą do oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. W tego względu, zdaniem autorek artykułu, należy stosować definicje z przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozumowaniem jest fakt, że rysunek planu miejscowego sporządza się na kopii mapy zasadniczej albo kopii mapy katastralnej (nazywanej mapą ewidencyjną). Każda mapa zasadnicza zawiera dane z ewidencji gruntów i budynków.

Oczywiście, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁵ oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze to ważne przepisy odrębne. Na podstawie art. 35 ww. ustawy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy w sprawie organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego. Tyle, że ustawa Prawo budowlane nie dotyczy wszystkich planów miejscowych (np. nie dotyczy planów, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia) i nie stanowi, iż zawarte w niej ustalenia są podstawą planowania przestrzennego.

Do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę trzeba dołączyć projekt budowlany. Zasadniczą częścią projektu budowlanego jest projekt zagospodarowania działki lub terenu, który wykonuje się na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub na tzw. mapie jednostkowej, czyli mapie do celów projektowych. Obydwa rodzaje map zawierają dane z ewidencji gruntów i budynków. Innymi słowy przepisy dotyczące ewidencji gruntów i budynków dotyczą zarówno projektu planu miejscowego jak i projektu budowlanego, który jest podstawą do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie ma problemu ze sprawdzeniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego, czego obawia się Wojewoda Mazowiecki.

Jak już napisano definicje powierzchni zabudowy w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz ww. normach w wielu przypadkach oznaczają to samo, a tam gdzie normy są niejednoznaczne i tak trzeba się odnieść do ewidencji gruntów i budynków.

POWIERZCHNIA CAŁKOWITEJ ZABUDOWY A INTENSYWNOŚĆ ZABUDOWY

Zawarta w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicja pojęcia intensywność zabudowy nie jest powszechnie zrozumiała. Ustawodawca określił intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Innymi słowy,

$$\text{intensywność zabudowy} = \frac{\text{powierzchnia całkowitej zabudowy}}{\text{powierzchnia działki budowlanej}}$$

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2204.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.

Pojęcie działka budowlana ma trzy różne legalne definicje: w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisie wykonawczym do ustawy Prawo budowlane, (w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁶). Pozostaje bezspornym, że przy sporządzaniu planu miejscowego należy stosować definicję z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy nie doczekało się ustawowej definicji. Najbliższe semantycznie pojęcie, które ma legalną definicję to „powierzchnia zabudowy”. O tym jak różnie rozumiane jest pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy (a tym samym intensywności zabudowy) dobitnie świadczą wybrane, przywołane poniżej, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.

Uchwała Nr XXXI/479/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nysy w rejonie ulic Wolności, Kolejowej, Józefa Bema i Piastowskiej¹⁷ definiuje pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy jako sumę powierzchni kondygnacji nadziemnych budynku. W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr IN.I.743.8.2017. AD Wojewody Opolskiego z dnia 24 lutego 2017 r.¹⁸ powyższą definicję uznano za istotne naruszenie prawa.

We wspomnianej już uchwale Rady Miasta Mińsk Mazowiecki Nr XXV.237.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki definicję pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy oparto na założeniu, że w skład tej powierzchni wchodzi:

¹² Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 15 marca 2017 r., poz. 2549.

¹³ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 20 lutego 2017 r.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 725.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, dalej jako "Prawo budowlane".

- powierzchnia zabudowy,
- powierzchnia części budynków nie wliczanych do powierzchni zabudowy,
- powierzchnia budowli, obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych, położonych w całości na terenie i/lub ich części wystających nad powierzchnię terenu.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego, dotyczącym ww. uchwały Nr XXV.237.2017, opartą na powyższych przesłankach, definicję pojęcia „powierzchnia całkowitej zabudowy”, uznano za istotne naruszenie prawa. Na stronie nr 6 postawiono zarzut „modyfikacji” legalnej definicji pojęcia intensywność zabudowy. Stwierdzono, że definiując „pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy, wprowadzono modyfikację pojęcia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy w przypadku realizacji budynków stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej”. Przy czym, nie zdefiniowano, co rozumie się pod pojęciem zabudowa (brak legalnej definicji), nie określono metody obliczania powierzchni poszczególnych kondygnacji i nie zdefiniowano pojęcia kondygnacja (czym innym jest kondygnacja w rozumieniu przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, a czym innym w rozumieniu norm).

Jednocześnie na stronie nr 10 przyznano, że: „Biorąc pod uwagę brak definicji pojęcia po-

wierzchni całkowitej zabudowy należy kierować się wskazaniem doktryny przywołanymi powyżej stanowiskami judykatury, a także przenieść powyższe znaczenie pojęcia na grunt specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”.

W przywołanym w ww. rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017 „stanowisku judykatury”, czyli w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12¹⁹ napisano, że wskaźnik intensywności zabudowy może „być obliczany w różny sposób, w zależności od charakteru zabudowy” oraz stwierdzono, że określenie „wskaźnik intensywności zabudowy” należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu”, co sugeruje, że według NSA powierzchnia całkowitej zabudowy to powierzchnia zabudowy.

W podręcznikach W. Parczewskiego (1988, 1995), z których korzystają w praktyce zawodowej architektki i urbaniści jest mowa o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy, np.:

- 1) stosunku sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków do powierzchni terenu, co oznacza, że powierzchnia całkowitej zabudowy to suma powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków;
- 2) stosunku „powierzchni terenów zabudowanych i utwardzonych (...) do powierzchni terenów zieleni wypoczynkowej i izolacyjnej”, co oznacza, że powierzchnia całkowitej zabudowy to suma powierzchni zabudowy, jak również części budynków nie wliczanych do powierzchni zabudowy oraz powierzchnia budowli, obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych²⁰.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w postępowaniu Wojewody Mazowieckiego brakuje konsekwencji. Skoro w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017.RM przyznano, że nie ma legalnej definicji pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy, to dlaczego organ nadzoru:

- 1) uznał za istotne naruszenie prawa wprowadzenie do planu miejscowego definicji tego pojęcia, opartej na gruncie „specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”?
- 2) powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stanowi inaczej niż zasugerowano w rozstrzygnięciu nadzorczym?
- 3) „narzuca” definicję pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy pisząc, że „wskaźnik intensywności zabudowy (...) stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej” (czyli powierzchnia całkowitej zabudowy = powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków = powierzchni całkowitej budynku)?

Sumę powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku określa się jako powierzchnię całkowitą budynku (patrz: pkt. 5.1.3.1. norm PN-ISO 9836: 1997 i PN-ISO 9836:2015-12 oraz przepis § 3 pkt 24 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Czy takie nakazywanie przez organ nadzorczy stosowania definicji pojęcia powierzchni całkowitej budynku w innym znaczeniu, niż wynika z powyższych norm i rozporządzenia nie jest już balansowaniem na granicy prawa?

Gdyby rzeczywiście pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy oznaczało to samo, co powierzchnia całkowita budynku, to ustawodawca zrehabilitowałby przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w następujący sposób:

„W planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną i minimalną intensywność zabudowy rozumianą jako stosunek powierzchni całkowitej budynku (w rozumieniu normy PN-ISO 9836: 1997, a obecnie w rozumieniu normy PN-ISO 9836:2015-12) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Ustawodawca tego nie zrobił. Podkreślić należy, że ww. normy nie definiują pojęć: powierzchnia całkowitej zabudowy, intensywność zabudowy.

Reasumując, zarówno w przypadku planu miejscowego dotyczącego Mińska Mazowieckiego jak i Nysy, organy nadzorcze uznały za istotne naruszenie prawa opracowanie (przez sporządzających plany miejscowe), definicje oparte na gruncie „specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”.

ZAKOŃCZENIE

Chcąc wierzyć, iż opisane powyżej zachowania wojewodów to odosobnione przypadki, należy podkreślić, że utrwalenie takiego postępowania będzie miało niebezpieczne konsekwencje dla wielu obywateli posiadających prawo własności nieruchomości, często oczekujących kilka lat na uchwalenie miejscowego planu, który jako jedyny dokument, akt prawa miejscowego ma określić sposób wykonywania tego prawa. Nieuzasadnione stwierdzanie nieważności planów miejscowych skutkować będzie blokowaniem inwestycji nie tylko prywatnych, ale i publicznych (np. w Mińsku Mazowieckim zablokowano budowę nowego dworca kolejowego).

Wydłużony procedurą planistyczną, proces inwestycyjny może uniemożliwić wybudowanie obiektu budowlanego, w tym np. oczekiwanych lokali mieszkalnych. Może to również doprowadzić do upadku przedsiębiorstw, które zainwestowały pieniądze w grunty położone na obsza-

¹⁹ http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-162-12, miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzenne-go_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i,25b94aa.html (dostęp 1.06.2018 r.).

²⁰ W. Parczewski, *Dokumentacja budowlana 4. Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1995 r., s. 16 – 17.

rze objętym planem miejscowym, którego nieważność stwierdzono. Stawia się w trudnej sytuacji firmy, które są zatrudniane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast do wykonania projektów tych planów. Są to na ogół małe, jedno czy kilkuosobowe firmy, dla których powtórzenie prac nad projektem planu (minimum kilka miesięcy pracy) za to samo wynagrodzenie ustalone w przetargu, może skutkować bankructwem i zakończeniem działalności gospodarczej. Nie dość, że nie wiadomo jak doprowadzić do zgodności z prawem uchwałę, która prawa nie narusza, to nie ma żadnej gwarancji, że wojewoda nie zakwestionuje po raz kolejny zastosowanych w uchwale definicji. Przy takiej uznaniowości nie ma żadnej pewności jaką definicję pojęć: powierzchnia zabudowy jak i powierzchnia całkowitej zabudowy ma zastosować sporządzający plan miejscowy, jeśli zamierza doprowadzić do powtórnego uchwalenia tego planu. Ponadto może się okazać, że niebawem zabraknie chętnych do sporządzania projektów planów miejscowych, ponieważ jest to praca obciążona zbyt dużym ryzykiem.

Należy zrobić wszystko, żeby było jak najmniej powodów do orzekania o braku zgodności z prawem planów miejscowych. Przy obecnym stanie prawnym nieodzownym jest, aby organy nadzoru szanowały:

- 1) prawo sporządzających plany miejscowe do samodzielnego definiowania pojęć, które nie mają legalnych definicji, lub mają definicje nieostre i wieloznaczne;
- 2) władztwo planistyczne gmin oraz zasadę, że to co nie jest zabronione jest dozwolone.

Bezpieczniej jednak byłoby doprowadzić do tego, aby ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była bardziej zrozumiała i jednoznaczna. Analizy powyższych rozstrzygnięć nadzorczych wskazują na konieczność zdefiniowania w sposób jednoznaczny szeregu

określeń użytych w ustawie. Wcześniej należałoby przeprowadzić analizy występujących w innych aktach prawa i literaturze przedmiotu definicji pojęć takich jak: zabudowa, budynek, budowla, lokal, powierzchnia użytkowa, powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów, infrastruktura, komunikacja, itp.

Brakuje obecnie kompleksowych opracowań dotyczących określeń stosowanych w przepisach regulujących problematykę planowania przestrzennego oraz związanych z nim dziedzin prawa, takich jak: budownictwo, ochrona środowiska i zabytków, gospodarka nieruchomościami, księgi wieczyste oraz podatki.

Istnieje potrzeba kontynuacji badań, dotyczących zakresu stanowienia planów miejscowych. Być może analiza definicji podważy zasadność wprowadzania do planów miejscowych niektórych ustaleń. Przykładowo, bez względu na to, którą z powyżej przytoczonych definicji pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy uzna się za zasadną, nie ma potrzeby ustalania w planie miejscowym wskaźnika „intensywności zabudowy”, skoro określa się takie wskaźniki jak: powierzchnia zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość budynków i liczba ich kondygnacji. Być może dalsze badania potwierdzą zaufanie „powielanie” tych samych parametrów i danych, nie mających znaczenia dla kształtowania przestrzeni, a jedynie utrudniających konstruowanie ustaleń planów miejscowych, jak również ich interpretację.

Niniejszy artykuł, odnoszący się do pozornie wąskiego zagadnienia i oparty na niewielu przykładach uzasadnia potrzebę prowadzenia badań nad definicjami, jak również potrzebę kompleksowej, pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

ABSTRAKT

Badania jakościowe przeprowadzone w 2018 roku dotyczą problematyki braku jednoznacznych definicji podstawowych pojęć w prawnym systemie planowania przestrzennego takich jak: zabudowa, budynek, budowla, lokal, kondygnacja, powierzchnia użytkowa, powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów,

AN ABSTRACT

Qualitative research carried out in 2018 pertains to the lack of definite definitions of basic concepts in the legal spatial planning system such as: building, storey, usable area, building area, total area of building, biologically active area, building height, building lines, dimensions of facilities, infrastructure, communication, etc. The literature on the subject, legal acts and

infrastruktura, komunikacja, itp. W artykule dokonano przeglądu literatury przedmiotu, aktów prawnych i wybranych orzeczeń sądowych. Na przykładzie pojęć „powierzchnia zabudowy” i „powierzchnia całkowitej zabudowy” wykazano do jakich nieporozumień prowadzi brak definicji tych pojęć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

selected court decisions were reviewed. On the example of terms, the building area and the total area of building, has been showed what misunderstandings there is a lack of definition of these concepts in the Act on spatial planning and development and executive regulations issued on its basis.

BIBLIOGRAFIA

Fogel P., Fogel A., Pawlak K., Kamiński K., *Badanie stanu rozwoju metod i technik informatyzacji planowania przestrzennego w Polsce oraz propozycje wprowadzenia zmian w cały proces planowania przestrzennego*, Warszawa 2008
Mironowicz I., *Technika zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005
Parczewski W., *Dokumentacja budowlana 4 Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1988
Parczewski W., *Dokumentacja budowlana 4. Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1995
Stelmach-Fita B., *Publiczny dostęp do danych o zagospodarowaniu przestrzennym: potrzeby i ograniczenia* [w:] A. Maciej-

jewska (red.) *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju*, Seria Monografie, Gospodarka Przestrzenna, Warszawa, 2014
Śleszyński P., Izdebski W., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfologiczna planów miejscowych w Polsce*, Commission of Technical Rural Infrastructure, Cracow: Polish Academy of Sciences, Cracow Branch II (1)
Stelmach-Fita B., *Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, 31 (3), Kraków 2017