

II OSK 955/17, Określenie powierzchni całkowitej zabudowy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2481455

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 5 stycznia 2018 r.

II OSK 955/17

Określenie powierzchni całkowitej zabudowy.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

W art. 15 u.p.z.p. brak jest upoważnienia rady gminy do definiowania pojęcia "powierzchnia całkowita zabudowy". Regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie może nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy jako sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki.

Sędziowie: NSA Andrzej Wawrzyniak, del. WSA Piotr Broda (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej GMG od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 5/17 w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę RMW z dnia (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od GMG na rzecz Wojewody Warmińsko-Mazurskiego kwotę 200 (słownie dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 5/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r. Nr III/7/2014 w przedmiocie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 wskazanej uchwały. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Pismem z dnia 6 grudnia 2016 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wywiódł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r. podnosząc, że w pkt 4 uchwały zdefiniowano pojęcie intensywności zabudowy rozumianą jako wartość wyrażoną wskaźnikiem powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. W § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, Rada zdefiniowała jednocześnie pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy przyjmując, że jest to suma powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. Wojewoda wskazał, że Rada Miejska wprowadzając definicję powierzchni całkowitej zabudowy w sposób odmienny zdefiniowała intensywność zabudowy, niż wynika to z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do czego nie była uprawniona. Ponadto wskazał, że Rada Miejska definiując w uchwale pojęcie intensywności zabudowy w pkt 4 § 3 ust. 1 odniosła się do powierzchni nieruchomości, a nie jak to czyni ustawodawca ww. przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 do powierzchni działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w M. uznała argumenty organu nadzoru stwierdzając, że z uwagi na czasochłonność sporządzenia zmiany planu miejscowego, zasadne jest stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, w części wskazanej przez skarżącego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał zasadność podnoszonych w skardze zarzutów i stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w zaskarżonej części. Uzasadniając przyjęte rozstrzygnięcie wskazał, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów rangi ustawowej. Jednocześnie brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji lub doprecyzowania pojęć ustawowych. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Nie powtarza się tego, co zostało wcześniej unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treść. Sprzeczne z prawem jest również formułowanie bez upoważnienia ustawowego w akcie wykonawczym niższym rangą niż ustawa, definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. Sąd wskazał, że definicja pojęcia intensywność zabudowy zawarta jest w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada wprowadzając w § 3 ust. 1 pkt 4 definicję tego pojęcia dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada zdefiniowała pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy, przyjmując, że jest to suma powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości. Tymczasem powierzchnia zabudowy i powierzchnia

całkowitej zabudowy stanowią dwa odrębne parametry zabudowy: powierzchnia zabudowy to co do zasady powierzchnia liczona po obrysie zewnętrznym ścian kondygnacji nadziemnej budynku, zaś powierzchnia całkowita zabudowy (budynek), to suma powierzchni wszystkich kondygnacji.

W skardze kasacyjnej Rada Miejska w M. zarzuciła naruszenie prawa materialnego tj. § 115, § 116 § 118 i § 135, § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, iż Rada Miejska nie miała kompetencji do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego definicji powierzchni całkowitej zabudowy. Na tej podstawie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że definicja legalna powierzchni całkowitej zabudowy nie występuje w systemie prawnym RP, a bez zdefiniowania tego pojęcia zapisy planu w tym zakresie okazywały się całkowicie nieczytelne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Warmińsko-Mazurski podniósł, że ustawodawca w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w żadnym innym przepisie powołanej ustawy, nie przewidział kompetencji do definiowania pojęć. Nadto ustawodawca świadomie zrezygnował z definicji ustawowej pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy z uwagi na obowiązujące Polskie Normy PN-ISO 9836, gdzie zdefiniowane zostało pojęcie powierzchni całkowitej kondygnacji. Z kolei wprowadzona przez Radę definicja zawiera odmienny zakres treściowy od definicji wynikającej z powołanej normy i przyjętej w judykaturze, a wprowadzenie pojęcia powierzchni zabudowy przy definiowaniu powierzchni całkowitej zabudowy, może wprowadzać wątpliwości interpretacyjne przy wyznaczaniu maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm. dalej: p.p.s.a.) Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek nieważności postępowania wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. Sprawa ta mogła być zatem rozpoznana przez Naczelnny Sąd Administracyjny tylko w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Oceniając zasadność zarzutu zawartego w skardze kasacyjnej wskazać należy, że nie posiada on usprawiedliwionej podstawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm. dalej: u.p.z.p.) - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnika

powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznej czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabarytów obiektu. Taka konstrukcja powołanego przepisu nie oznacza, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Przez pojęcie kondygnacji należy natomiast rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.) - poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą 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. (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 635/14 oraz wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12 dostępne: CBOSA).

Należy również zauważyć, że Polską Normą odpowiednią do określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie, jest Polska Norma PN-ISO 9836 - Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych. Norma ta zawiera zarówno definicję powierzchni zabudowy jako wyznaczonej przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu, jak i powierzchni całkowitej - która stanowi powierzchnię wszystkich kondygnacji budynku w obrysie zewnętrznym ścian oraz wszystkich elementów wykraczających poza kubaturę (objętość) danego obiektu, tj.: tarasów, schodów zewnętrznych, balkonów, podcieni, zjazdów do garaży itp. Co prawda Polskie Normy nie są przepisami prawa, jednak z celów i zasad, dla których utworzono zbiór Polskich Norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.) wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę, ustalający - do powszechnego i wielokrotnego stosowania - zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. Zatem pojęciu "powierzchnia całkowita zabudowy" należy przypisywać dokładnie takie znaczenie, jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej Polskiej Normie (podobnie wyroki NSA: z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 623/15; z dnia 24

listopada 2016 r.: sygn. akt II OSK 933/15, sygn. akt II OSK 1293/15, sygn. akt II OSK 1062/15, sygn. akt II OSK 1334/15; z 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 675/13 oraz z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 785/07). Umieszczenie zatem w zaskarżonej uchwale definicji pojęcia "powierzchni całkowitej zabudowy", w sytuacji gdy pojęcie to jest zrozumiałe i powszechnie używane w budownictwie, było zbędne.

Z powyższego zatem wynika, jak słusznie wskazał organ nadzoru, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr "powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej" (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) powinien uwzględniać takie rozumienie powierzchni całkowitej zabudowy jaka wynika z ustawy, przepisów wykonawczych oraz Polskiej Normy, a nie tworzyć własnych definicji zdefiniowanych już pojęć. W art. 15 u.p.z.p. brak jest bowiem upoważnienia rady gminy do definiowania pojęcia "powierzchnia całkowita zabudowy". Regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł zatem nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy jako sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny. Definicja przyjęta przez Radę Miejską odnosi się do zabudowy nieruchomości, podczas gdy w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy mowa jest o zabudowie w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Powołany przepis ustawy nie uzależnia również ustalenia wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny. Kwestionowany fragment § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem Wojewody wyrażonym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że wprowadzona przez Radę Miejską definicja zawiera odmienny zakres treściowy od definicji wynikającej z powołanej normy i przyjętej w judykaturze, a wprowadzenie pojęcia powierzchni zabudowy przy definiowaniu powierzchni całkowitej zabudowy, może wprowadzać wątpliwości interpretacyjne przy wyznaczaniu maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy.

Uregulowanie w planie miejscowym sposobu określania powierzchni całkowitej zabudowy w sposób odmienny od regulacji ustawowych wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.) i narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 143 w związku z § 115, § 118, § 134, § 135, § 137, a w szczególności § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Reasumując należy podkreślić, że Sąd I instancji dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części i prawidłowo stwierdził, że w rozpoznawanej

sprawie doszło do wykroczenia poza sferę, która może być regulowana w drodze uchwały rady gminy.

Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw i na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł o jej oddaleniu. Orzeczenie o zasądzeniu kosztów postępowania kasacyjnego uzasadnia art. 204 pkt 1 p.p.s.a.