

**Uchwała Nr XXXIII/232/13
Rady Gminy Domaniów
z dnia 25 czerwca 2013r.**

**w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu na uchwałę nr XXIX/188/13 Rady Gminy Domaniów z dnia 21 lutego
2013r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi
Piskorzówek w gminie Domaniów.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142 poz.1591 ze zm.), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Rada Gminy Domaniów uchwala, co następuje:

§ 1

1. Udziela się odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 czerwca 2013r, znak NK-N.4131.22.12.2013.MG, na uchwałę nr XXIX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów, kierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.
2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
3. Przekazuje się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

§ 2

Upoważnia się Wójta Gminy Domaniów do udzielania pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania Rady Gminy Domaniów przed sądami administracyjnymi w sprawie skargi, o której mowa w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Domaniów.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA
RADY GMINY DOMANIÓW
Rudnik-Weinert
Elżbieta Rudnik-Weinert

Załącznik do uchwały nr XXXIII/232/13
Rady Gminy Domaniów
z dnia 25 czerwca 2013r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
Ul. Świętego Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Strona skarżąca: Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru, pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Rada Gminy Domaniów
55-216 Domaniów 56

ODPOWIEDŹ

na skargę z dnia 6 czerwca 2013r. na uchwałę nr XXIX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów.

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Rada Gminy Domaniów uznaje skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 czerwca 2013r. (znak NK-N.4131.22.12.2013.MG) na uchwałę nr XXIX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów, za bezzasadną.

UZASADNIENIE

W dniu 10 czerwca 2013r. wpłynęła do Rady Gminy Domaniów skarga Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 czerwca 2013r, znak NK-N.4131.22.12.2013.MG, na uchwałę nr XXIX/188/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów, kierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Strona skarżąca podnosi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012r., poz. 647, ze zm.), w związku z § 115, §116, §143, §146 i §149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002r., Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Na wstępie należy zauważyć, że spór nie dotyczy pojęcia „wskaźnik intensywności zabudowy”, a pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy”, które to pojęcie nie jest

zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, nie jest też określone w Polskiej Normie PN-ISO 9836:1997, na którą powołuje się strona skarżąca. Wynika to wprost ze sposobu zapisu, jaki przyjęła Rada Gminy w przedmiotowej uchwale. Wyjaśnienie pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy” zostało ujęte w nawias, jako doprecyzowanie pojęcia niezdefiniowanego przez ustawodawcę. W przypadku usunięcia nawiasu pojęcie „wskaźnik intensywności zabudowy” pozostaje tożsame w treści z zapisem przyjętym w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.). Nie ma więc mowy o zmianie treści definicji określonej przez ustawodawcę (która notabene nie została zamieszczona w art. 2 wspomnianej ustawy, z czym zgadza się strona skarżąca), a jedynie o doprecyzowaniu pojęcia, które przez ustawodawcę nie zostało określone.

Należy także stwierdzić, że strona skarżąca bezpodstawnie przyjęła wykładnię pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, stwierdzając: „z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki”. Jest to wykładnia nieuprawniona, ponieważ z brzmienia przytoczonego artykułu nic takiego nie wynika, nie ma też o tym mowy w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), ani też w jakimkolwiek innym powszechnie obowiązującym akcie prawnym.

Nie można się również zgodzić ze stroną skarżącą, że „powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest definiowana jako: „suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie”. Po pierwsze w treści tej normy nie ma w ogóle mowy o „wskaźnikach intensywności zabudowy”, a o wskaźnikach powierzchniowych i kubaturowych, co nie jest tożsame. Po drugie w żadnym miejscu tej normy nie jest napisane, że powierzchnia całkowita powinna być wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Po trzecie, nawet gdyby przyjąć, że za „powierzchnię całkowitą zabudowy” można by uznać określoną w normie „kubaturę budynku”, to zgodnie z tą normą do obliczeń można by przyjąć zarówno wszystkie kondygnacje, jak i wyłącznie te, które znajdują się powyżej poziomu terenu, a więc kondygnacje nadziemne. Należy także zauważyć, że ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma odwołania do tej normy, a zatem przy ustalaniu wskaźników intensywności w planie miejscowym omawiana norma w ogóle nie może mieć zastosowania.

Niezrozumiałe jest także przytaczanie przez stronę skarżącą definicji kondygnacji. Z definicji tej wynika, że kondygnacja może dotyczyć zarówno nadziemnej, jak i podziemnej części budynku, co wcale nie oznacza, że każda z tych części budynku powinna być brana pod uwagę przy określaniu w planie miejscowym wskaźnika intensywności zabudowy.

Nie można się także zgodzić z argumentacją strony skarżącej, że „intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych” na co wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12. Co prawda Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym wyroku stwierdził „jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki”, jednakże jest to stwierdzenie nieuprawnione, nie poparte żadnymi dowodami, nie wynikające z żadnych powszechnie obowiązujących aktów prawnych, a co najwyżej stosowane w literaturze (której zresztą nawet Sąd nie przytoczył), różnie zresztą w tej literaturze definiowanej. W związku z tym nie można tego stwierdzenia, przyjętego w omawianym wyroku, stosować bezwzględnie, uznając, że jest ono niepodważalne i jedynie słuszne.

Należy również mieć na uwadze aspekty merytoryczne całej sprawy. Brak ustawowej definicji „powierzchni całkowitej zabudowy” przy jednoczesnym braku takiej definicji w akcie prawa miejscowego niewątpliwie może prowadzić do problemów z interpretacją ustaleń planu i tym samym problemów z wydawaniem pozwoleń na budowę. Jednym słowem nierozwiązany pozostanie spór, czy Radzie Gminy przy określaniu wskaźników intensywności zabudowy chodziło o wszystkie kondygnacje, czy wyłącznie o kondygnacje nadziemne. Doprecyzowanie tej definicji niewątpliwie pozwoli uniknąć tego sporu. Nie można również pomijać aspektu przestrzennego, tj. dbałości o ład przestrzenny, który w odbiorze przez człowieka nie jest postrzegany poprzez pryzmat tego co jest „pod ziemią”, a wręcz przeciwnie, istotne znaczenie ma tylko to, co jest „nad ziemią”, a więc dla zachowania ładu przestrzennego kluczowe jest określenie, ile kondygnacji nadziemnych może posiadać budynek, a nie ile łącznie budynek powinien posiadać kondygnacji, bo właśnie taki tok postępowania mógłby doprowadzić do zakłócenia ładu przestrzennego, wynikający z nadinterpretacji tego zapisu przez inwestorów, którzy wykorzystując dopuszczoną maksymalną intensywność zabudowy realizowaliby budynki o większych kubaturach widocznych powyżej poziomu terenu (nie realizując kondygnacji podziemnych), niż przewidywała to Rada Gminy tworząc zapisy planu. Z drugiej strony trudno uznać, aby w imię dbałości o ład przestrzenny, ograniczać powstawanie kondygnacji podziemnych, odnosząc również do nich wskaźnik intensywności zabudowy. Ponadto trzeba zauważyć, że pozostałe parametry oraz wskaźniki zagospodarowania terenu przewidziane przez ustawodawcę, w tym linie zabudowy, wysokość zabudowy i powierzchnia zabudowy, również, co do zasady, odnoszą się do kondygnacji nadziemnych (a przecież obrys budynku poniżej poziomu terenu może wykraczać poza obrys kondygnacji nadziemnych, a wysokość budynku poniżej poziomu terenu dla zachowania ładu przestrzennego praktycznie nie ma znaczenia), a zatem nie ma podstaw do przyjęcia, że ustawodawca ustalając wymóg określenia np. linii zabudowy czy wysokości zabudowy miał na myśli kondygnacje nadziemne, a już przy ustalaniu wskaźnika intensywności zabudowy, zarówno kondygnacje nadziemne, jak i podziemne. Należy także podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wysokość budynku,

służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia (a więc de facto również do określenia wysokości budynku na podstawie określonej w planie miejscowym intensywności zabudowy), mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku (nie są brane pod uwagę kondygnacje podziemne), do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, [...] bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Innymi słowy przy założeniu, że określony w planie miejscowym wskaźnik intensywności zabudowy dotyczyłby również kondygnacji podziemnych, niemożliwe byłoby (biorąc pod uwagę przytoczoną definicję sposobu mierzenia wysokości budynku) jednoznaczne określenie dopuszczonej maksymalnej wysokości budynku.

W związku z powyższym stwierdza się, że Rada Gminy Domaniów, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Piskorzówek w gminie Domaniów, nie naruszyła zasad sporządzania planu, ponieważ nie doszło do nieuprawnionej modyfikacji przepisu rangi ustawowej, a wyłącznie do doprecyzowania określenia, które w żadnym przepisie rangi ustawowej nie jest zdefiniowane, a mianowicie określenia „powierzchnia całkowita zabudowy”. Tym samym omawiany akt prawa miejscowego nie jest sprzeczny z przepisami rangi ustawowej, ponieważ przepisy te nie regulują pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy” w sposób kompletny i wyczerpujący. Dodatkowo, zgodnie z § 146 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego można sformułować definicję danego określenia, jeżeli dane określenie jest wieloznaczne, nieostre, a także, kiedy znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe – określenie „powierzchnia całkowita zabudowy” spełnia wszystkie te kryteria.

W związku z tym strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi, uznając ją za nieuzasadnioną.

Otrzymują:

1. Adresat.
2. A/a.

PRZEWODNICZĄCA
RADY GMINY DOMANIÓW
Rudolf Weinert
Elżbieta Rudnik-Weinert