



Powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Beata STELMACH-FITA, Anna WIECZOREK

Rzecz o:

- **sposobach postępowania** w sytuacji, kiedy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz aktach wykonawczych do ww. ustawy **nie ma definicji danego pojęcia**, a ww. ustawa nakłada obowiązek wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń dotyczących tego pojęcia,
- **relacjach między ustawą** o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **rozporządzeniem** Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w **sprawie „Zasad techniki prawodawczej”**, ustawą dnia 12 września 2002 r. **o normalizacji** oraz **rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów**.

1. MPZP - uwagi ogólne

- Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w MPZP (art.4 upzp)
- MPZP jest aktem prawa miejscowego (art.14 ust. 8 upzp) i źródłem prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji, stanowi podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.
- Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwała ten plan.
- 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.” (art.15 ust. 1 upzp).
- Do sporządzenia projektu planu zatrudnia się osobę o odpowiednich kwalifikacjach, spełniającą warunki przepisu art. 5 upzp.

2. MPZP – zakres stanowienia

Przepis art. 15 ust. 2 upzp określa **obowiązkowy zakres** stanowienia planu miejscowego, a przepis art. 15 ust. 3 - **zakres fakultatywny**.

W MPZP określa się obowiązkowo między innymi:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- 2) 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** (art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp);

Dodatkowo przepis wykonawczy nakazuje określić „wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu” (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

3. MPZP - rysunek planu

Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.” (art. 16 ust. 1 upzp).



4. MPZP – nadzór wojewody

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę rady gminy w sprawie MPZP wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust.2 upzp). Podstawowym załącznikiem jest rysunek planu.

Dokumentacja prac planistycznych to zbiór dokumentów, które udowadniają, że dotrzymano procedury sporządzania i uchwalania planu. (art. 17 upzp).

Istotne naruszenie zasad sporządzania MPZP, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów ww. zakresie, powodują nieważność uchwały R. G. w całości lub części.” (art.28 upzp).

Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie (...) MPZP, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 17 upzp, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami (art. 28 upzp).

5. Brak definicje w ustawie o pzp - uwagi ogólne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń dotyczących szeregu pojęć, takich jak np.:

przeznaczenie terenów, zakaz zabudowy, intensywność zabudowy, powierzchnia zabudowy, wysokość zabudowy, linia zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, infrastruktura,

Przy czym ustawa jak również akty wykonawcze nie zawierają definicji tych pojęć, albo definiują je w sposób nieostry !

Sposoby postępowania w sytuacji, kiedy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy nie ma definicji danego pojęcia, reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

6. Zasady formułowania definicji – zasady techniki prawodawczej

Przepis § 149 rozporządzenia w sprawie techniki prawodawczej stanowi:

„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.”

Przepis § 146 ust. 1 rozporządzenia stanowi (wyjątki !):

„W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.”

Rozporządzenie stanowi również, że można posłużyć się odesłaniami do innych aktów prawa (przepisy od § 156 do § 160). W uchwałach jedynie „nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych” (§ 137 ust. 1).

7. Zasady formułowania definicji – przepisy odrębne a MPZP

Projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 upzp)

Można z tego wyciągnąć wniosek, że jeśli nie ma definicji danego pojęcia w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, to:

1) należy zastosować odesłanie do przepisów odrębnych, jeśli zawierają potrzebną definicję i to sporządzający plan wybiera definicję, w sytuacji kiedy np. dwa przepisy odrębne różnie definiują to samo pojęcie;

2) jeżeli przepisy odrębne nie zawierają potrzebnej definicji:

- można powołać normę, jeśli zawiera taką definicję,

albo

- należy opracować własną definicję, skoro stosowanie norm nie jest obowiązkowe.

Przystępując do formułowania definicji należy przede wszystkim ustalić listę przepisów odrębnych, które mają wpływ na dany projekt planu miejscowego.

Lista ta będzie różna w zależności od specyfiki planu miejscowego.

Podstawowe przepisy odrębne dla MPZP !

Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków !

8. MPZP - ustawa z dnia 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne

Przepisy odrębne, które dotyczą wszystkich MPZP, to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (art. 21 ust 1).

Również art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozostawia wątpliwości, iż rysunki wszystkich MPZP, nawet tych „które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy” sporządza się „z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym”.

Każda mapa zasadnicza zawiera dane z ewidencji gruntów i budynków !.

9. MPZP - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Ważnymi przepisami odrębnym są ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego.

Ustalenia MPZP nie powinny być sprzeczne z ustawą Prawo budowlane (!).

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, że zawarte w niej ustalenia są podstawą planowania przestrzennego.

Ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu - część projektu budowlanego, wykonuje się na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub na tzw. mapie jednostkowej (mapy do celów projektowych - „specjalne rodzaje” mapy zasadniczej).

10. MPZP - ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji

Ustawa o normalizacji, która reguluje zasady stosowania Polskich Norm nie stanowi, że zawarte w normach ustalenia są podstawą planowania przestrzennego (!).

11. Brak definicji w ustawie o pzp a stwierdzanie nieważności MPZP

Wojewodowie mają prawo stwierdzić nieważność MPZP, jeśli znajdą w nim zapisy, które w istotny sposób naruszają zasady sporządzenia i tryb sporządzania planu a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.



Nie można uznać za istotne naruszenie prawa opracowanie własnej definicji pojęcia, którego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **nie definiuje**, a trzeba je określić w MPZP.

Niestety niektóre organy nadzoru nie



podzielają tego poglądu (!).



11. Brak definicji w ustawie o pzp a stwierdzanie nieważności MPZP

Brak szacunku wojewodów dla władztwa planistycznego gmin i rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.



Powierzchnia zabudowy - w odrębnych przepisach
Powierzchnia (całkowitej) zabudowy (???)

- 1) całkowitej (ogólnej ?) budynków ?
- 2) wszystkich kondygnacji (jakich)?
- 3) + zabudowy, tarasów, schodów ?



12. Powierzchnia zabudowy - definicja w przepisach odrębnych (1)

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Przez **pole powierzchni zabudowy** rozumie się pole powierzchni figury geometrycznej określonej **przez kontur budynku**, o którym mowa w ust. 1a oraz 1b.” (§ 63 ust. 2)

„Przez **kontur budynku (...)** rozumie się **linię zamkniętą wyznaczoną przez prostokątny rzut na płaszczyznę poziomą linii przecięcia się zewnętrznych ścian budynku z powierzchnią terenu.**” (§ 63 ust. 1a)

„W przypadku gdy z powierzchnią terenu przecina się ściana fundamentowa budynku lub gdy budynek albo jego część posadowiona jest na filarach, **konturem budynku lub częścią tego konturu jest odpowiednio linia wyznaczona przez prostokątny rzut na płaszczyznę poziomą najniższych zewnętrznych krawędzi ścian kondygnacji budynku, które są oparte na tych ścianach fundamentowych lub na filarach, a w przypadku gdy na filarach oparty jest dach budynku - zewnętrznych krawędzi dachu.**” (§ 63 ust.1b rozporządzenia)

„W przypadku budynków posiadających tylko kondygnacje podziemne **konturem budynku jest linia zamknięta wyznaczona przez prostokątny rzut na płaszczyznę poziomą zewnętrznych krawędzi tego budynku.**” (§ 63 ust. 1c)

13. Powierzchnia zabudowy - definicja w przepisach odrębnych (2)

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.) - wymaga aktualizacji !

Część opisowa projektu budowlanego powinna określać:

„w przypadku budynków - powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia.” (§ 8 ust. 2 pkt 9) - odesłano do normy wycofanej: PN-ISO 9836 : 1997

Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego nie definiuje pojęć:

- kondygnacja
- powierzchnia całkowitej zabudowy,
- intensywność zabudowy.

14. Powierzchnia zabudowy - definicja zawarta w normach

Powierzchnia zabudowy w rozumieniu normy PN-ISO 9836:1997 (norma wycofana).

„Przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym.” (punkt 5.1.2.1) „Powierzchnia zabudowy jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na:

- powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
- powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy)” (punkt 5.1.2.2).

Powierzchnia zabudowy w rozumieniu normy PN-ISO 9836:2015-12 (aktualna).

„Przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym.” (punkt 5.1.2.1) „Powierzchnia zabudowy jest wyznaczana przez rzut wymiarów zewnętrznych budynku na powierzchnię terenu.

Do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni:

- elementów budynku ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu;
- elementów drugorzędnych budynku, np. schodów zewnętrznych, ramp i pochylni zewnętrznych, daszków, markiz, okapów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
- zewnętrznych obiektów pomocniczych, np. szklarni i przybudówek” (punkt 5.1.2.2).

15. Powierzchnia zabudowy - podsumowanie

Zawarte w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz w normach definicje pojęcia powierzchnia zabudowy w wielu przypadkach oznaczają to samo.

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 terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, czyli rzut kondygnacji stykającej się z powierzchnią terenu
- albo
- rzut wymiarów zewnętrznych budynku na powierzchnię terenu, czyli rzut kondygnacji o największej powierzchni.

16. Powierzchnia zabudowy - a rozstrzygnięcie nadzorcze !

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego.

(Rozstrzygnięcie Nr LEX-I.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 marca 2017 r. dotyczy uchwały Nr XXV.237.2017 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 15 marca 2017 r., poz. 2549 - zwane dalej rozstrzygnięciem Nr LEX-I.4131.48.2017.RM)

W rozstrzygnięciu tym uznano za istotne naruszenie prawa odesłanie do definicji pojęcia powierzchnia zabudowy zawartej w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W ww. rozstrzygnięciu napisano, że należy powołać definicję zawartą w normie PN-ISO 9836: 1997, bo ta norma jest powołana w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

Sporna kwestia – o definicję pojęcia powierzchnia zabudowy, czy ważniejsze są:

- istotne przepisy odrębne i prawidłowe odesłanie do nich ?
- czy zapisy wycofanej/nieaktualnej normy ?

Ani ustawa Prawo budowlane ani ustawa o normalizacji nie stanowi, że podstawą planowania przestrzennego są jakiegokolwiek normy (a tym bardziej wycofane normy).

17. Powierzchnia całkowitej zabudowy - nie definiowana w upzp

Zawarta w przepisie art. 15 ust.2 pkt 6 definicja pojęcia intensywność zabudowy nie jest powszechnie zrozumiała. Ustawodawca określił intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

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

W praktyce bardzo różnie interpretuje się pojęcie **powierzchnia całkowitej zabudowy** i definiuje w słowniczku MPZP np. jako 1) **powierzchnia ogólna (całkowita) budynku**, (z kondygnacjami wszystkimi lub 2) tylko naziemnymi), czy np. 3) jako **powierzchnia zabudowy + tarasy + schody + utwardzone nawierzchnie**.

Wnioski:

- 1) W skutek braku zdefiniowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawowych pojęć związanych z procesem inwestycyjnym tj. **powierzchni zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy:**
 - bardzo różnie, w całej Polsce, interpretuje się te pojęcia,
 - bardzo różnie definiuje się te pojęcia w słowniczkach MPZP,
 - coraz więcej rozstrzygnięć wojewodów stwierdzających nieważność MPZP,
 - zawód urbanisty jest nieopłacalny (urbanista nie otrzymuje wynagrodzenia),
 - zawód architekta również staje się nieopłacalny (j. w.)
 - inwestorzy mają zablokowane inwestycje (nie tylko prywatne, nie buduje się dworców, dróg itp.),
 - gminy nie mają motywacji do opracowywania kolejnych MPZP a nawet zdarza się, że nie widzą sensu odwoływania się zgodnie z prawem do NSA,
 - dane terytorium nie rozwija się,
 - proces inwestycyjny staje się jeszcze bardziej nieprzewidywalny niż był ...
- 2) Istnieje potrzeba: nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie zdefiniowania ww. pojęć oraz aktów wykonawczych do tej ustawy lub respektowania przez wojewodów władztwa planistycznego gmin oraz rozporządzenia dotyczącego techniki prawodawczej.

DZIĘKUJEMY ZA UWAGĘ



Beata Stelmach-Fita
Instytut Geografii
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
bfita@up.krakow.pl

Anna Wieczorek
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
i Administracji w Lublinie
ajwieczorek@wp.pl