



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 1922



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.20.2025

Lublin, dnia 1 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 27 lutego 2025 r. Nr X/62/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Doły w Kazimierzu Dolnym w części obejmującej jej § 2 pkt 21 lit. a.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/62/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Doły w Kazimierzu Dolnym w części obejmującej jej § 2 pkt 21 lit. a.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/62/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym została dostarczona do wraz z dokumentacją prac planistycznych organowi nadzoru 10 marca 2025 r. Dokumentacja planistyczna uzupełniona została w dniu 19 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w powiązaniu z art. 67 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Doły w Kazimierzu Dolnym.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym organ nadzoru zobligowany był w pierwszej kolejności do ustalenia, które z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będą miały do niej zastosowanie.

Należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została istotnie zmieniona przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji planistycznej, uzupełnionej w dniu 19 marca 2025 r., wykazała, że do przedmiotowej uchwały zastosowanie będą miały przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu dotychczasowym.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr X/62/2025 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 27 lutego 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na wykraczające poza przyznaną organowi kompetencję w zakresie ustaleń dotyczących sposobu określania w planie miejscowym wysokości budynków.

Pojęcie „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ww. ustawy, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą, procedury planistycznej.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, który je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 *„Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację”*.

W kontrolowanej uchwale Nr X/62/25 Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym w § 2 pkt 21 lit. a określiła jak należy rozumieć wysokość zabudowy w odniesieniu do budynku, że to *„wysokość bryły budynku, mierzoną od średniego poziomu istniejącego terenu, wyznaczonego jako średnia arytmetyczna najniższego i najwyższego poziomu terenu (mierzonego po obwodzie ścian zewnętrznych budynków) – do poziomu najwyższej położonego punktu tego budynku – bez uwzględnienia kominów, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 31 lipca 2002 r. Prawo lotnicze”*.

W obowiązującym systemie prawa pojęcie „wysokości budynku” zdefiniowane zostało w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia *„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 najwyższej 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 najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”*.

Organ nadzoru zestawiając ze sobą wyżej przytoczone obie definicje wysokości budynku stwierdził, że Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym w § 2 pkt 21 lit. a uchwały Nr X/62/25 określiła inny sposób na wyznaczenie wysokości budynku odmienny niż wskazuje na to ww. rozporządzenie, wychodzą tym samym poza przysługujące jej kompetencje w ramach tzw. władztwa planistycznego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 czerwca 2023 r. znak: II SA/Lu 270/23 dotyczącego innej uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2022 r. Nr XLIV/311/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny (...). Jak wskazuje wyrok „*Z uwagi na sprzeczność przyjętej metodologii pomiaru określonej w uchwale - wysokość bryły budynku, mierzoną od średniego poziomu istniejącego terenu, wyznaczonego jako średnia arytmetyczna najniższego i najwyższego poziomu terenu – od określonej w rozporządzeniu o warunkach technicznych - wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części – konieczne było wyeliminowanie przyjętej w uchwale regulacji z obrotu prawnego.*

Sąd zwraca również uwagę na fakt, że chociaż pojęcie "wysokość zabudowy" nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem "wysokość budynku", jednakże zaproponowany w miejscowym planie sposób wyznaczania wysokości zabudowy w odniesieniu do budynku odnosi się wprost do ustalania wysokości budynków. Dlatego też należało uznać, że Rada Miasta [...] wprowadzając analizowaną definicję przekroczyła swoje uprawnienia planistyczne oraz wkroczyła w materię regulowaną normami prawa budowlanego.

Należy przy tym podkreślić, że Sąd nie odbiera Radzie Miasta uprawnienia do określania maksymalnej lub minimalnej wysokości zabudowy na obszarze gminy, jednakże sposób obliczania wysokości budynków musi być spójny w systemie prawa, a przepisy prawa budowlanego oraz planowania przestrzennego regulujące proces budowlany w różnych jego fazach w sposób bezwzględny tą spójność powinny respektować. Równocześnie przy istnieniu w systemie prawa ustawowo zakotwiczonej definicji "wysokości budynku" w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych inny sposób określania tego parametru nie może być zastosowany w planie miejscowym."

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 27 lutego 2025 r. Nr X/62/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Doły w Kazimierzu Dolnym w części obejmującej jej § 2 pkt 21 lit. a. jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym