



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 1984



Lublin, dnia 4 kwietnia 2025 r.

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.21.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „KRZNA-ŁOMASKA” w części obejmującej § 13 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KR”, § 14 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KR” oraz § 15 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDG”

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, 1572, 1907 i 1940) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „KRZNA-ŁOMASKA” w części obejmującej § 13 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KR”, § 14 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KR” oraz § 15 pkt 3 lit. e w brzmieniu „od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDG”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/18/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) w związku z art. 67 ust. 3 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, z późn. zm.) oraz w związku z uchwałą Nr XXXVII/58/22 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „KRZNA - ŁOMASKA”, Rada

Miasta Biała Podlaska uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „KRZNA – ŁOMASKA”.

Jak stanowi art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw do czasu uchwalenia przez gminę planu ogólnego gminy przez plan ogólny należy rozumieć aktualnie obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowywania przestrzennego gminy.

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 XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 04 marca 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

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).

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do ustalenia parametru maksymalnej wysokości zabudowy.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że parametr maksymalnej wysokości zabudowy ma charakter obligatoryjny dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W uchwale nr XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska w ustaleniach szczegółowych dla terenu usług oznaczonego symbolem 1U w §13 pkt 3 lit. e znalazł się zapis „maksymalna wysokość budynków od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KR do 15m, nie więcej niż 3 kondygnacje nadziemne, przy czym trzecia kondygnacja wyłącznie jako poddasze użytkowe, z zastrzeżeniem pkt 5 lit. b”.

W ustaleniach dla terenu usług 2U w treści §14 pkt 3 lit. e wskazano, iż „maksymalna wysokość budynków od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KR do 8m, nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne”. Analogicznie w §15 pkt 3 lit. e w ustaleniach dla terenu usług oznaczonych symbolem 3U wskazano, iż „maksymalna wysokość budynków od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDG do 15m, nie więcej niż 3 kondygnacje nadziemne”.

Przywołane ustalenia wskazują, iż uchwałodawca w treści ww. paragrafów w sposób nieprecyzyjny określił maksymalną wysokość zabudowy, ograniczając się do wskazania wysokości budynków jedynie od strony poszczególnych dróg, co wskazuje, iż dla pozostałych terenów inwestycyjnych zlokalizowanych w oddaleniu od dróg 2KR, 1KR, 1KDG nie określono maksymalnej wysokości zabudowy.

Niezależnie zatem od okoliczności, iż Rada Miasta Biała Podlaska przyjęła uchwałę, która w swoich ustaleniach zawiera wymagane treści planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 6 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalające maksymalną wysokość zabudowy, to wprowadzenie zapisu wskazującego, iż zastosowany parametr wysokości dotyczy jedynie budynków lokalizowanych od strony dróg, powoduje, iż kierunki kształtowania zabudowy na terenach 1U, 2U, 3U zostały określone w sposób niekompletny, tj. z de facto pominięciem parametru maksymalnej wysokości zabudowy.

Tym samym nie spełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, co kolejno powoduje, iż przyszły inwestor nie wie jakie powinien zastosować wysokości w przypadku realizacji zabudowy na terenach oznaczonych wskazanymi symbolami.

Reasumując, kwestionowane zapisy uchwały naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem ustalenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w tym maksymalnej wysokości zabudowy winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały było uzasadnione.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2025 r. znak: UB.6721.4.2022.PM2 wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Prezydent Miasta Biała Podlaska. Założone wyjaśnienia w ocenie organu nadzoru nie zasługują na uwzględnienie z powodów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

W przedstawionych wyjaśnieniach wskazano, iż uchwałodawca „w sposób celowy wskazał zależność lokalizacji przyszłych realizacji względem konkretnych dróg publicznych”. (...) „Takie ustalenia wynikają przede wszystkim z faktu, iż przedmiotowy teren posiada duże różnice wysokości, a jego ukształtowanie jest niejednorodne. (...) W przypadku jednostki oznaczonej symbolem 3U, różnica rzędnych terenu, pomiędzy zachodnią i wschodnią granicą ww. jednostki, wynosi ok. 3 metry.” Ponadto w wyjaśnieniach zaznaczono, iż „Brak wskazania punktu odniesienia, względem którego należy mierzyć wysokość danego budynku, spowodowałby dowolność w interpretacji tychże zapisów. W efekcie mogłyby powstać obiekty, które dysharmonizowałyby przedmiotową przestrzeń”.

Z przedłożonego pisma wynika również, że intencją Rady Miasta było określenie maksymalnej wysokości zabudowy dla całego terenu, nie zaś jak to zostało sformułowane „od strony terenu”, który stanowiłby ciąg komunikacyjny.

Przyjmując wyjaśnienia w zakresie w jakim, prezentują stanowisko, iż intencją Rady Miasta Biała Podlaska było ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy dla całych terenów usług a wskazane tereny dróg stanowić mają jedynie punkt odniesienia od którego należy mierzyć określoną wysokość zabudowy, wskazać należy, iż treść przepisów uchwały intencji tej nie odzwierciedla. Dodatkowo zwrócić należy uwagę na wadliwie przyjęte założenie w zakresie sposobu mierzenia wysokości budynków, który został przedstawiony przez organ planistyczny.

W treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż dla terenów budowlanych obowiązkowe jest określenie w planie miejscowym maksymalnej wysokości zabudowy.

Definicja wysokości zabudowy zawarta w art. 2 pkt 30 ww. ustawy wskazuje, iż przez wysokość zabudowy należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością:

a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia

z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,

b) najwyższej i najniższej położonego nad poziomem terenu punktu budowl.

Należy również zaznaczyć, iż zgodnie z § 6 Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.) wysokość budynku ustala się następująco: *„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”*.

Analizując treść § 6 ww. rozporządzenia należy zaznaczyć, że nie ma możliwości interpretacji pojęcia wysokości budynku w odniesieniu do poziomu drogi, która znajduje się poza obszarem wskazanego przeznaczenia terenu. Jedynie poziom terenu przy najniższym wejściu do budynku znajdującego się na pierwszej kondygnacji nadziemnej stanowi odniesienie do określenia wysokości budynku.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, iż odniesienie się w wyjaśnieniach do lokalizowania wejścia do budynku na poziomie drogi 1KDG dla terenu oznaczonego symbolem 3U nie rozwiązuje kwestii pierwszej kondygnacji nadziemnej. Zgodnie z § 3 pkt 18 ww. rozporządzenia za kondygnację nadziemną *„należy przez to rozumieć każdą kondygnację niebędącą kondygnacją podziemną”* oraz zgodnie z treścią § 3 pkt 17 za *„kondygnacji podziemnej - należy przez to rozumieć kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację”*.

W odniesieniu do ww. definicji należy uznać, iż nie ma podstawy prawnej, która dawałaby możliwość liczenia wysokości zabudowy od poziomu wskazanej drogi. Ponadto, odnosząc się do przedłożonych wyjaśnień, wyniesienie pierwszej kondygnacji nadziemnej powyżej poziom terenu tj. ok 3m, zgodnie z poziomem drogi 1KDG, nie oznacza iż, każda kondygnacja znajdująca się poniżej przyjętego poziomu zera budynku, zostanie uznana za kondygnacją podziemną (bez konieczności wliczania jej do wysokości budynku).

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania odwołano się do wykonanej analizy wysokościowej terenu 1U, 2U, 3U. Z określonych na mapie zasadniczej rzędnych terenu wynika, iż jedynie ul. Łomaska znajdująca się poza granicą opracowania planu i niewielki fragment tej drogi oznaczony symbolem 1KDG stanowią istotne wyniesienie terenu. Tereny usługowe zlokalizowane zostały na stosunkowo mało zróżnicowanym terenie, dlatego w ocenie organu nadzoru nie ma konieczności warunkowania maksymalnej wysokości w odniesieniu do ul. Łomaskiej.

Organ nadzoru wskazuje, iż usunięcie zapisu z treści §13 pkt 3 lit. e *„od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KR”*, §14 pkt 3 lit. e *„od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KR”* oraz z treści §15 pkt 3 lit. e *„od strony terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDG”* spowoduje, iż ustalenia dotyczące wyznaczenia maksymalnej wysokości budynków, będą obowiązywały na całym obszarze wskazanych terenów usługowych oraz spowoduje, iż zawężona zostanie swoboda interpretacji określonego wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że uchwała Nr XIII/18/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 4 marca 2025 r. narusza zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z czym stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części 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. Prezydent Miasta Biała Podlaska
2. Przewodniczący Rady Miasta Biała Podlaska