



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 31 października 2022 r.

Poz. 4767

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.150.2022.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/843/22 z dnia 26 września 2022 r. Rady Miasta Białystok w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Białostoczek w Białymstoku w rejonie ulic Bitwy Białostockiej i Kombatantów.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 września 2022 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr LX/843/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Białostoczek w Białymstoku w rejonie ulic Bitwy Białostockiej i Kombatantów. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.)

W związku z powyższym w dniu 21 października 2022 r. wszczęto postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy wskazać na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieprawidłowe wprowadzenie ograniczeń wysokości zabudowy wynikających ze strefy ochronnej terenu zamkniętego na terenie 5U,UC,P. Zgodnie z ww. przepisem, w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

W § 35 ust. 4 pkt 1 lit. d przedmiotowej uchwały dla terenu 5U,UC,P określono maksymalną wysokość budynków w podziale na części terenu wyznaczone linią wydzielenia wewnętrznego, oznaczone symbolem „A”, „B” oraz „C”, dla których określono wysokości odpowiednio 18 m, 15 m oraz 12 m. Maksymalna wysokość do 15 m i do 12 m wynika z ograniczeń wprowadzonych dla strefy ochronnej terenu zamkniętego. Natomiast zgodnie z § 17 ust. 2 uchwały w granicach strefy ochronnej występuje jeszcze jedno ograniczenie wysokości obiektów budowlanych – do 9 m, obowiązujące na terenie położonym w odległości do 25 m od granicy terenu zamkniętego. Jak wynika z rysunku planu miejscowego, powyższa strefa ograniczenia wysokości do 9 m wchodzi na teren 5U,UC,P, co nie zostało odzwierciedlone w tekście planu w jego

ustaleniach szczegółowych. Powyższa rozbieżność zapisów planu w zakresie tak istotnym jak dopuszczalna maksymalna wysokość zabudowy może powodować wątpliwości interpretacyjne na etapie wydawania pozwoleń na budowę.

Analizując strukturę przedmiotowego planu należy stwierdzić, że linie wydzielenia wewnętrznego odnoszą się do maksymalnych wysokości budynków zróżnicowanych z uwagi na konkretne parametry w strefie ochronnej terenu zamkniętego, co widać wyraźnie w analogicznych wydzieleniach na innych terenach tj. 2MW,U; 3MW,U; 6U,P i 7U,P. Niezrozumiałe jest zatem, dlaczego na terenie 5U,UC,P zabrakło linii wydzielenia wewnętrznego dla ograniczenia wysokości obiektów budowlanych do 9 m, obowiązującego na terenie położonym w odległości do 25 m od granicy terenu zamkniętego. Natomiast sformułowanie „z zastrzeżeniem § 17 ust. 2 pkt 2” użyte w § 35 ust. 4 pkt 1 lit. d tiret trzecie uchwały należy rozumieć jako odniesienie do zabudowy produkcyjnej, dla której dopuszczalna jest wysokość 15 m zamiast 12 m, co potwierdzają zapisy przy innych terenach przeznaczonych pod produkcję (6U,P i 7U,P).

Należy podkreślić, że sformułowania zawarte w planie miejscowym powinny być jednoznaczne i niepozostawiające pola do wątpliwości interpretacyjnych. Nieprecyzyjne przepisy planu miejscowego stanowią naruszenie zasad sporządzania planu, jako niezgodne ze standardami dokumentacji planistycznej określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Ustalenia planu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej powinny być jednoznaczne i nie może być pomiędzy nimi żadnej rozbieżności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 155/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 179/19).

W następnej kolejności należy wskazać na nieprawidłowe wprowadzenie ograniczeń wysokości zabudowy wynikających ze strefy ochronnej terenu zamkniętego na terenie 5U,UC,P. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. maksymalną wysokość zabudowy. Natomiast w § 36 ust. 4 pkt 1 lit. d uchwały, na części terenu 7U,P wyznaczonej linią wydzielenia wewnętrznego „D” nie określono żadnej dopuszczalnej wysokości zabudowy, wskazano jedynie, że wysokość jest „bez ograniczeń”.

Powyższe jest sprzeczne z przywołanym przepisem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wprost wynika, że dla każdego obszaru planistycznego jednym z obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania jest maksymalna wysokość zabudowy. W omawianym przypadku jest to szczególnie istotne również z uwagi na znajdujące się w dokumentacji planistycznej pismo Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 30 grudnia 2020 r., znak: LTL-2.64.25557.2020.ULC.1, informujące, że cały obszar objęty planem znajduje się w zasięgu powierzchni ograniczających przeszkody dla lotniska Białystok-Krywlany, a projektowane obiekty nie mogą być wyższe niż wysokości określone przez te powierzchnie, uwzględniając również takie elementy jak kominy, anteny itp.

W wyjaśnieniach Prezydenta Białegostoku, przekazanych organowi nadzoru w dniu 26 października 2022 r. stwierdzono, że brak ograniczeń wysokości zabudowy na części terenu 7U,P wyznaczonej linią wydzielenia wewnętrznego „D” wynika z ustaleń dotychczas obowiązującego na tym terenie planu miejscowego, w którym nie wprowadzono maksymalnej wysokości „z konieczności uwzględnienia specyfiki terenu położonego w obrębie elektrociepłowni, na którym mogą być realizowane inwestycje o ponadstandardowej wysokości”. Zdaniem Prezydenta wprowadzenie parametru innego niż w poprzednim planie mogłoby się wiązać z ewentualnymi roszczeniami finansowymi z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Ponadto w § 16 uchwały dla całego obszaru planu wprowadzono „ograniczenie wysokości budynków, budowli oraz instalacji i urządzeń technicznych, w tym lokalizowanych na dachach budynków – do rzędnej 235 m n.p.m.”.

Nie sposób zgodzić się z powyższym wyjaśnieniem. Należy podkreślić, że opiniowana uchwała dotyczy nowego planu, a nie jego zmiany, w związku z czym nie mają znaczenia ustalenia dotychczas obowiązującego planu. Przystępując do sporządzenia planu miejscowego organ bada i analizuje teren na nowo i wprowadza ograniczenia i ustalenia planistyczne stosownie do specyfiki danego obszaru. Poza tym, część terenu 7U,P wyznaczona linią wydzielenia wewnętrznego „D” stanowi niewielki fragment terenu planistycznego z poprzedniej uchwały, na którym znajdują się istniejące budynki, a główny teren elektrociepłowni znajduje się poza jego granicami. Powyższe potwierdza także protokół z posiedzenia Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z dnia 13 maja 2022 r., znajdujący się w dokumentacji planistycznej, zgodnie z którym przewodnicząca składu MKU-A zauważyła, że w procedowanym projekcie planu teren elektrociepłowni jest poza opracowaniem, a przedmiotowe wydzielenie jest terenem prywatnym.

Dodać należy, że wskazane w § 16 uchwały ograniczenie odnosi się do wysokości „budynków, budowli oraz instalacji i urządzeń technicznych, w tym lokalizowanych na dachach budynków”, natomiast ustalenia szczegółowe dotyczą wysokości „budynków”, nie są więc to ustalenia tożsame i powinny być skonkretyzowane w ustaleniach szczegółowych dotyczących przedmiotowego obszaru planistycznego. Poza tym hipotetyczne „inwestycje o ponadstandardowej wysokości” na terenie elektrociepłowni, przywołane przez Prezydenta, stanowiłyby obiekty inne niż budynki, np. kominy. W związku z powyższym nie jest uzasadnione wskazywanie wysokości budynków „bez ograniczeń”, tak jak zrobiono w przedmiotowej uchwale. Nie sposób też przyjąć za zasadny argument „ewentualnych roszczeń finansowych” – głównym celem sporządzania planu miejscowego nie powinna być analiza strat czy korzyści finansowych, a wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe. Ustalenie nieograniczonej wysokości budynków na przedmiotowym terenie, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego lokalizację na terenie w większości już zainwestowanym w dużym mieście wojewódzkim, jakim jest Białystok, jest niedopuszczalne. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym sprecyzowanie wysokości zabudowy ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji kształtowania polityki przestrzennej ze względu na konieczność zachowania ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój, a także tworzenie harmonijnej całości zabudowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 11/22).

W § 13 przedmiotowej uchwały określono szczegółowy zakres aranżacji i wystroju sezonowych ogródków gastronomicznych, wprowadzając ustalenia dotyczące m.in. dopuszczalności tymczasowo rozbieralnych podestów, konstrukcji i wysokości ogrodzeń, rozmieszczenia reklam i znaków firmowych, zadaszeń. Wskazać jednak należy, że art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszczający powyższe zapisy w planie miejscowym, został uchylony w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774). Powyższa ustawa jednocześnie wprowadziła w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37a, zgodnie z którym „zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane” ustalone są w uchwale krajobrazowej, która tak jak plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego. W związku z powyższym brak jest podstaw prawnych do określania w planie miejscowym szczegółowego zakresu aranżacji i wystroju sezonowych ogródków gastronomicznych w taki sposób, jak zrobiono w opiniowanej uchwale. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustalone wyłącznie w uchwale krajobrazowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 1432/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1057/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 56/19).

Zgodnie z art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje zakres, jaki obejmuje uchwała krajobrazowa i nie ma tu znaczenia, czy są to elementy tymczasowe albo rozbieralne oraz czy stanowią obiekt budowlany. W § 13 opiniowanej uchwały wprowadzono szczegółowe ustalenia takie jak „stosowanie na terenie ogródka parasoli o ujednoliconym kształcie, kolorystyce i rozmiarze” czy „umieszczanie nazwy własnej lokalu lub sponsora – na ogrodzeniach sezonowych ogródków gastronomicznych, z zastrzeżeniem, że wkomponowane logo nie przekroczy 15% powierzchni przeszły”, „umieszczanie napisów lub znaków firmowych sponsorów ogródków gastronomicznych – na lambrekinach parasoli”, które w opinii tut. organu w pełni kwalifikują się do zakresu uchwały krajobrazowej. Analogiczne zapisy pojawiają się w już przyjętych i obowiązujących uchwałach krajobrazowych. Podkreślić należy, że organ gminy nie utracił kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, jednak od czasu wejścia w życie ustawy krajobrazowej regulacje te powinny zostać zawarte w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 848/18).

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr LX/843/22 z dnia 26 września 2022 r. Rady Miasta Białystok w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla

Białostoczek w Białymstoku w rejonie ulic Bitwy Białostockiej i Kombatantów narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Zofia Silwonik*