

Sygn. akt VII SA/Wa 2045/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Tomasz Janeczko
Sędziowie: sędzia WSA Bogusław Cieśla
asesor WSA Lucyna Staniszevska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2024 r.
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna
z dnia 22 marca 2023 r. nr 666/VIII/54/2023
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Konstancin-Jeziorna na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrzek/F..... jest prawomocny(e)

od dnia 8.02.2025r.

Podpis asesora



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

referent

Magdalena Krawiec

UZASADNIENIA

I. Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała nr 666/VIII/54/2023 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 22 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Słomczyna Zachodniego i terenów przyległych - etap 4 opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego rok 2023, poz. 6791, (dalej: „mpzp”, „plan miejscowy”).

II. Uchwała została wydana została w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła uchwałę nr 181/VI/20/2012 z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Słomczyna Zachodniego i terenów przyległych. W dniu 22 marca 2023 r. Rada Miejska w Konstancin-Jeziorna (dalej jako: "Rada Miejska") podjęła uchwałę Nr 666/VIII/54/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Słomczyna Zachodniego i terenów przyległych - etap 4.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru 31 marca 2023 r., zaś dokumentację prac planistycznych przekazano 5 kwietnia 2023 r. Uchwała została opublikowana 2 czerwca 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego pod poz. 6791.

W wyniku dokonanej oceny zgodności podjętej uchwały z przepisami prawnymi, Wojewoda skierował do Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna stosowne zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 kwietnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.104.2023.JF jednakże w ustawowym terminie nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego.

III. 1. Wojewoda wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Warszawie skargę na uchwałę Rada Miejska w Konstancin-Jeziorna (dalej jako: "Rada Miejska") podjęła uchwałę Nr 666/VIII/54/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Słomczyna Zachodniego i terenów przyległych - etap 4.

Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części, dotyczącej ustaleń zawartych w:

- §34 pkt 4;
- § 35 pkt 4.

W szczegółowych motywach skargi podano, że dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę zmianę pojęć zwartych w planie miejscowym w sprzeczności z treścią, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Wojewoda przytoczył brzmienie przepisów ustawowych, wskazując, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, budynkiem jest „taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez budynek mieszkalny jednorodzinny „należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;”.

Tymczasem, Wojewoda podkreślił, że w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w:

- § 34 pkt 4 uchwały, wskazano, że: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinym w zabudowie bliźniaczej;

Sygn. akt VII SA/Wa 2045/24

- § 35 pkt 4 uchwały, wskazano, że: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej; ”,

- co oznacza w ocenie Wojewody, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wprowadzono ograniczenie dotyczące liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym.

Jak wynika bowiem wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Organ nadzorczy zauważył, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 u.p.z.p. i art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą ograniczać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię

Sygn. akt VII SA/Wa 2045/24

dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego zapisów zakazujących lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Skarżący wskazuje, że niedopuszczalne jest wprowadzanie do planu miejscowego odmiennych regulacji, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały – w ocenie Wojewody – naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części.

2. W odpowiedzi na skargę Burmistrz oświadczył, że wnosi o oddalenie skargi. Podkreślił, iż definicję zawartą w ustawie Prawo budowlane należy zaliczyć do definicji zakresowej (przez wyliczenie) sformułowanej w ten sposób, że w definiensie wymienione zostały nazwy generalne, których zakresy są rozłączne i które łącznie pokrywają cały zakres definiendum. Zatem zakres pojęcia „budynek mieszkalny jednorodzinny” obejmuje cztery nazwy generalne:

- 1) budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące,
- 2) budynki mieszkalne jednorodzinne w zabudowie bliźniaczej,
- 3) budynki mieszkalne jednorodzinne w zabudowie szeregowej,
- 4) budynki mieszkalne jednorodzinne w zabudowie grupowej.

Następnie należy zauważyć, że definiendum pojęcia „budynek mieszkalny jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej” obejmuje w definiensie trzy nazwy generalne:

- 1) budynek mieszkalny jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej z „1 lokalem” mieszkalnym,
- 2) budynek mieszkalny jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej z 2 lokalami mieszkalnymi,
- 3) budynek mieszkalny jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej z 1 lokalem mieszkalnym i lokalem użytkowym o określonej ustawą powierzchni całkowitej.

Analogicznie wygląda podział pozostałych rodzajów budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Powyższa analiza pozwala na stwierdzenie, że w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartej w ustawie Prawo budowlane ustawodawca rozróżnił 12 rodzajów budynków mieszkalnych jednorodzinnych różnicując je ze względu na przyjętą konstrukcję i usytuowanie budynków względem siebie oraz ze względu na liczbę i rodzaj lokali.

Gmina Konstancin-Jeziorna nie zgadza się z zarzutem Wojewody Mazowieckiego, że ograniczenie dotyczące liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym polegające na „zakazie lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym” stanowi modyfikację przytoczonej wyżej definicji legalnej wynikającej z ustawy Prawo Budowlane. Podkreślenia wymaga, że żaden przepis przedmiotowego planu miejscowego nie stanowi definicji analizowanego pojęcia „budynek mieszkalny jednorodzinny”. Jak stwierdza A. Malinowski „definicja to wypowiedź, która określa sens, znaczenie definiowanej nazwy albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu” (w: A. Malinowski, Redagowanie tekstu prawnego, Warszawa 2008) a taka wypowiedź w przedmiotowym tekście planu nie występuje.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru Słomczyna Zachodniego i terenów przyległych - etap 4 Rada Miejska Konstancin-Jeziorna ustalając przeznaczenie terenu zdecydowała, że na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej możliwa jest lokalizacja dwóch rodzajów zabudowy: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i w zabudowie bliźniaczej, wykluczając tym samym możliwość lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w zabudowie szeregowej i w zabudowie grupowej (§ 34 pkt 1 lit. a i § 35 pkt 1 lit a tekstu planu). Gdyby przyjęć tok rozumowania Wojewody Mazowieckiego za poprawny już samo ograniczenie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w zabudowie szeregowej i grupowej należałoby uznać za modyfikację definicji pojęcia „budynek mieszkalny jednorodzinny” z czym oczywiście nie można się zgodzić. Dodatkowo Rada Miejska Konstancin-Jeziorna ustaliła, że zakazuje się lokalizacji więcej niż 1 lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej. Jak wskazano powyżej budynki mieszkalne jednorodzinnej w zabudowie bliźniaczej dzielą się na budynki z „1 lokalem” mieszkalnym, z 2 lokalami mieszkalnymi, z 1 lokalem mieszkalnym i lokalem

użytkowym o określonej ustawą powierzchni całkowitej. Wprowadzając wyżej cytowany zakaz Rada Miejska zakazała *de facto* lokalizacji jednego z trzech rodzajów budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, tj. budynku z dwoma lokalami mieszkalnymi - pozostałe rodzaje budynków w zabudowie bliźniaczej można lokalizować na obszarze objętym planem.

Odnosząc się do posiadania przez Radę Miejską kompetencji do podjęcia uchwały o analizowanej treści, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Podkreślenia wymaga, że przytoczony przepis daje radzie gminy kompetencję do ustalenia całkowitego zakazu zabudowy na obszarze objętym planem. Zatem skoro rada gminy ma prawo na danym terenie całkowicie zakazać lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej to tym bardziej ma prawo zakazać lokalizacji wybranych rodzajów tej zabudowy, a taka sytuacja ma miejsce w ustaleniach analizowanego planu miejscowego (wnioskowanie *a maiori ad minus*). Taki sposób kształtowania ustaleń planu miejscowego stanowi jednocześnie narzędzie pozwalające zachować zasadę proporcjonalności przy nakładaniu ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W ocenie gminy, analizując ustalenia obowiązującego Studium należy przyjąć, że obszar objęty zaskarżonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego winien zostać zainwestowany wyłącznie zabudową mieszkaniową jednorodziną rezydencjonalną o charakterze ekstensywnym tj. na dużych działkach w przedziale 1500m²-3000m² z maksymalnym zadrzewieniem działek.

W świetle powyższego, jednym z głównych priorytetów władz gminy Konstancin-Jeziorna jest ochrona walorów kulturowo-przyrodniczych-uzdrowiskowych, które są konieczne do zachowania i ochrony z racji funkcji pełnionej przez Gminę.

Podsumowując, wprowadzone przez Gminę w zaskarżonej Uchwale ustalenia pozostają w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia potrzeb interesu publicznego, ochrony środowiska, w tym walorów uzdrowiskowych i racjonalnej gospodarki przestrzennej, będącej elementem szeroko pojętego ładu przestrzennego. Przy tym, działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonym planie

zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze (wyrok NSA z 21 marca 2017 r., sygn. II OSK 1656/15). Kwestionowane ustalenia planu miejscowego, nie wkraczają w sferę uprawnień właścicieli działek w sposób niezgodny z przepisami prawa, w szczególności z art. 140 k.c. a także art. 64 Konstytucji.

IV. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

1. Rozpoznając skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd ocenia zgodności takiej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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 części. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Przepisy gminne mogą być zatem wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam przyznanych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą stać z nimi w sprzeczności.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody stawiane wobec uchwały Rady Miasta Konstancin-Jeziorna należało stwierdzić, że skarga okazała się zasadna.

Objętymi treścią skargi przepisami §34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 planu miejscowego, doszło bowiem do naruszenia regulacji ustawowych zawierających definicje budynku mieszkalnego wielorodzinnego zawartą w ustawie prawo budowlane. Unormowania w zakresie określenia ilości lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a u.p.b., zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Według zaś § 34 pkt 4 uchwały odnoszącego się do terenu MN1, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej” oraz odnoszącego się do terenu MNU1 § 35 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej”, wprowadzono ograniczenie dotyczące liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym.

Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rangi ustawowej. Należy też podkreślić, że Rada Miasta nie przeczyła samej zmianie definicji lokalu mieszkalnego jednorodzinnego, jednakże odniosła się do interpretacji definicji ustawowej oraz wskazała na zakres władztwa planistycznego.

3. Sąd podzielił zarzut, że ustalenia § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach oznaczonych symbolami: MN1 i MNU1. Unormowania w zakresie określenia ilości lokali lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych

albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Według zaś zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały zakazano lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej dla terenów MN1 i MNU1. Trafne jest stanowisko organu nadzoru, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że akty prawa miejscowego, jako jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1074/19, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>, dalej: „CBOSA”). Rady Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła zaskarżoną uchwałę w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z u.p.z.p. w stanie prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia. Upoważnienie to, nie zwalnia jednak organów gminy od przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa.

Norma definicyjna prawa budowlanego ma charakter gwarancyjny dla uczestników procesu budowlanego. Tymczasem, organ gminy może zapewnić ograniczenie realizacji lokali w budynku jednorodzinny postanowieniami planu jednak nie dokonując zmian w definicjach prawnych zawartych w katach wyższego rzędu.

Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa zawartymi w aktach rangi wyższego rzędu. Nie powinny również wymagać od organów architektoniczno-budowlanych interpretacji przepisów planu miejscowego na etapie pozwolenia na budowę w zgodzie z postanowieniami ustawy, jeśli zapisy planu są z nią sprzeczne. W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały we wskazanym powyżej zakresie naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

4. Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały: „4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej”

Sygn. akt VII SA/Wa 2045/24

zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony, ponieważ w uchwale określono w sposób niezgodny z ustawą ograniczenie lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej.

5. W pełni zatem podzielając zarzut skargi i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 p.p.s.a. w pkt II sentencji wyroku.



Na oryginale własnoręczne podpisy
Za zgodność z oryginałem

referent
Magdalena Kaluska
Magdalena Kaluska