



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 3 października 2022 r.

Poz. 4666



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF-II.4131.41.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 30 września 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/417/22 Rady Gminy Zamość z dnia 25 sierpnia 2022 r.  
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Szopinek – etap II  
w Gminie Zamość.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVI/417/22 Rady Gminy Zamość z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Szopinek – etap II w Gminie Zamość.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLVI/417/22 Rady Gminy Zamość z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Szopinek – etap II w Gminie Zamość została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2022 r.

Powołując się na przepis art. 20 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) Rada Gminy Zamość uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Szopinek – etap II w Gminie Zamość.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1741 z późn. zm.), plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zupełny, precyzyjny i szczegółowy normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również właściwe organy do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie zaś z art. 28 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 części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLVI/417/22 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Uchwała Rady Gminy Zamość w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Szopinek – etap II w Gminie Zamość w ocenie organu nadzoru narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Gminy Zamość w § 15 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem MU TEREN ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ JEDNORODZINNEJ I ZABUDOWY USŁUGOWEJ określiła przeznaczenie podstawowe terenów obejmujące:

- 1) funkcje mieszkaniowe w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 2) funkcje usługowe, w tym usługi publiczne;
- 3) funkcje usługowe komercyjne (m.in. hurtownie, składy, przetwórstwo rolne, młyny, kaszarnie);
- 4) funkcje rzemiosła i produkcji, składy, magazyny;
- 5) funkcje związane z obsługą tranzytowego ruchu drogowego (m.in. handel, gastronomia, hotelarstwo).

W § 16 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem MNU TEREN ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ Z USŁUGAMI Rada Gminy Zamość określiła przeznaczenie podstawowe terenów obejmujące:

- 1) funkcje mieszkaniowe w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 2) funkcje usługowe, w tym usługi publiczne;
- 3) funkcje usługowe komercyjne (m.in. hurtownie, składy, przetwórstwo rolne, młyny, kaszarnie);
- 4) funkcje rzemiosła i produkcji, składy, magazyny;
- 5) funkcje związane z obsługą tranzytowego ruchu drogowego (m.in. handel, gastronomia, hotelarstwo).

Z analizy przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, iż mimo różnych symboli ustalenia dla obu terenów są identyczne a ponadto jako przeznaczenie terenu, na terenie oznaczonym symbolem MU i symbolem MNU, wprowadzono sprzeczne funkcje.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych funkcji to jest zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, hurtowni, składów, przetwórstwa rolnego, młynów, kaszarni, składów, magazynów, handlu, gastronomii, hoteli, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, ale także funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z zabudową produkcyjną, składów, magazynów (wyrok WSA W Bydgoszczy z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei, stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto - jako zawarta w akcie podustawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 przywołanego

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez ich wydzielenia.

Reasumując, treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.

Uchwała Nr XLVI/417/22 nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów przy czym ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie. Rada Gminy Zamość przyjmując szeroki zakres przeznaczenia terenów sędowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust.1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne oraz stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust.1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Pismem z dnia 28.09.2022 r. Wójt Gminy Zamość złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie negując zastrzeżenia organu nadzoru do uchwały oraz podnosząc, iż plan jest zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zamość.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ nie dotyczą wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania zarzutów.

Organ nadzoru, wszczynając postępowanie nadzorcze, nie stwierdził naruszenia ustaleń studium. Wskazał natomiast iż wadliwe jest ustalenie różnych funkcji na jednym terenie bez wprowadzenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Studium gminy określa kierunki zagospodarowania terenów natomiast plan miejscowy rozstrzyga o przeznaczeniu terenów, oddzielając liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, czego zabrakło w ocenianym planie.

W judykaturze podkreśla się, że obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Z tego też względu konieczne jest określenie linii rozgraniczających, które w sytuacji przyjętej wielofunkcyjności terenu pozwolą w sposób niebudzący wątpliwości odczytać sposób zagospodarowania terenu. Konieczność ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a ponadto ich oznaczenia wynika z treści § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotowa uchwała na terenie oznaczonym symbolem MU i MNU wprowadza jako przeznaczenie terenu sprzeczne ze sobą funkcje, tj. teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej, teren zabudowy obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Tymczasem istota planowania przestrzennego sprowadza się do ustalenia przeznaczenia objętych planem terenów, ich sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy, w taki sposób aby nie budziło ono żadnych w tej kwestii, nie prowadziło do niepewności co do możliwości wykorzystania gruntów oraz nie skutkowało nieuprawnionym naruszeniem praw właścicieli czy użytkowników wieczystych. Określenie zatem w części tekstowej planu – w ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego – więcej niż jednego przeznaczenia terenu o wykluczającym się wzajemnie sposobie zagospodarowania, obliowało, w myśl przywołanych powyżej przepisów ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego, do ustalenia linii rozgraniczających, w tym ich rysowania w części rysunkowej stanowiącej „ilustrację graficzną tekstu” (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz, pod redakcją Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006 r., s.157-158, wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r. sygn.. akt II OSK 1649/16).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Jednocześnie informuję, iż na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Zamość