



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2023 r.

Poz. 1859

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.132.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/623/23 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 24 lutego 2023 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Morągu nr XX/342/08 z dnia 29 maja 2008 r. w części dotyczącej § 11 pkt 4, § 15 pkt 2 lit. g), § 16 pkt 2 lit. g, § 17 pkt 2 lit. g, § 18 pkt 2 lit. g, § 19 pkt 3 lit. g § 20 pkt 3 lit. g oraz § 15 pkt 3 lit. c, § 16 pkt 3 lit. c, § 17 pkt 3 lit. c, § 18 pkt 3 lit. c, § 19 pkt 4 lit. b, § 20 pkt 4 lit. b, § 21 pkt 4 lit. b, § 23 pkt 3 lit. C, § 19 pkt 2, § 20 pkt 1 i 2, § 21 pkt 1 i 2, § 22 pkt 1 i 2 oraz § 26 pkt 2 przedmiotowej uchwały.*

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Morągu, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w związku z uchwałą nr XXXIII/476/22 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 11 lutego 2022 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Morągu nr XX/342/08 z dnia 29 maja 2008 r. oraz po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Morąg obszar miasta i obszary wiejskie”, przyjętego uchwałą Nr XXI/193/00 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 14 czerwca 2000 r., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg.*

Uchwałą wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru 28 lutego 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 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. Zgodnie z § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2021, poz. 2404) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają między innymi określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Przedmiotowy plan nie określa linii rozgraniczających dopuszczonych do realizacji dróg wewnętrznych. W § 11 pkt 4 uchwały dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych niewyznaczonych na rysunku planu, dla których ustala się: a) minimalną szerokość pasa drogowego: 6 m, b) nakaz zachowanie warunków niezbędnych

dla ruchu kołowego, w tym pojazdów ratowniczych oraz pojazdów służb porządkowych, zgodnie z przepisami odrębnymi, c) dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych jako ciągów pieszo-jezdnych bez rozgraniczenia stref ruchu pieszego i kołowego, natomiast w § 15 pkt 2 lit. g, § 16 pkt 2 lit. g, § 17 pkt 2 lit. g, § 18 pkt 2 lit. g, § 19 pkt 3 lit. g § 20 pkt 3 lit. g oraz § 15 pkt 3 lit. c, § 16 pkt 3 lit. c, § 17 pkt 3 lit. c, § 18 pkt 3 lit. c, § 19 pkt 4 lit. b, § 20 pkt 4 lit. b, § 21 pkt 4 lit. b, § 23 pkt 3 lit. c dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych, dojazd i dojazdów na zasadach określonych w § 11 pkt. 4. Stosownie do wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym rozróżnia się tereny komunikacji (teren komunikacji drogowej wewnętrznej i teren komunikacji pieszo- rowerowej) od terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, terenów rolnictwa, terenów zieleni. A zatem z uwagi na odmienne przeznaczenie, winny być one rozgraniczone linią i stanowić odrębny teren. Zatem tak określone przeznaczenie stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może, na etapie procesu realizacyjnego, rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne), a tym samym naruszać ład przestrzenny.

Ustanowienie w uchwale takich zapisów powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego przez gminę, gdyż doprowadza de facto do scedowania uprawnień przysługujących jedynie radzie gminy do ustalania przeznaczenia terenów, na rzecz innych podmiotów, na etapie procesu budowlanego. Tak sformułowane ustalenia rodzą jednocześnie dowolność interpretacyjną organów administracji architektoniczno-budowlanych.

Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r. sygn. II SA/Kr 407/08). Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania, czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (m.in. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. sygn. II SA/Rz 455/11). Brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu układu komunikacyjnego z jednoczesnym ustaleniem przeznaczenia w formie nieoznaczonych dróg wewnętrznych i niewyodrębnienie z terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej, powoduje, że może on zostać poprowadzony w sposób dowolny, a zarazem z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego. Takie scedowanie uprawnień powoduje przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego. Ustalenia dokonane przez Radę Miejską w Morągu powodują niepewność planistyczną, sprawiając, że o ostatecznym przebiegu drogi może zdecydować inny podmiot i to w nieokreślonej procedurze.

Stosownie do art. 15 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* projekt planu miejscowego zawiera część tekstową graficzną, natomiast art. 20 mówi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna załącznik do tejże uchwały. Ewidentna niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Niezgodność pomiędzy tymi częściami powoduje przy tym również naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, który stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego oraz § 4 pkt 1, zgodnie z którym ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Według § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego powinna zawierać określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów.

W opiniowanej uchwale przeznaczenia terenów zostały określone w sposób niezapewniający spójności części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną.

W § 19 pkt 2 w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami: od 9ML do 45ML, dopuszcza się funkcję uzupełniającą jako obiekty usługowe związane z turystyką, pensjonaty, podczas gdy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. d oraz rysunek wskazują tylko na tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej.

W § 20 pkt 1 i 2 w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami: od 1UT do 3UT, ustalono przeznaczenie podstawowe w formie terenów usług turystyki, obiekty hotelarskie, obiekty usługowe a ponadto dopuszczono funkcję uzupełniającą jako obiekty sportowe i rekreacyjne, w szczególności boiska, korty tenisowe, plaże i kąpieliska, podczas gdy §3 ust. 1 pkt 11 lit. e oraz rysunek wskazują tylko na tereny usług turystyki.

W § 21 pkt 1 i 2 w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami: od 1US do 3US, ustalono przeznaczenie podstawowe w formie terenów sportu i rekreacji, w szczególności plaże i kąpieliska a ponadto dopuszczono funkcję uzupełniającą jako obiekty sportowe i rekreacyjne, w szczególności boiska, korty tenisowe, plaże, kąpieliska, pomosty, obiekty małej gastronomii, place zabaw, podczas gdy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. f oraz rysunek wskazują tylko na tereny usług sportu i rekreacji.

W § 22 pkt 1 i 2 w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami: od 1R-RZ do 32R- RZ, ustalono przeznaczenie podstawowe w formie terenów rolnictwa lub terenów zabudowy związanej z rolnictwem, a ponadto dopuszczono funkcję uzupełniającą jako: wody śródlądowe, drogi do gruntów rolnych i leśnych, ścieżki piesze i rowerowe, infrastruktura techniczna, urządzenia wodne związane z wodami śródlądowymi, podczas gdy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. g oraz rysunek wskazują na tereny rolnictwa lub tereny zabudowy związanej z rolnictwem.

W § 26 pkt 2 w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami: od 1ZP do 9ZP, dopuszcza się funkcję uzupełniającą jako wody śródlądowe, drogi do gruntów rolnych i leśnych, ścieżki piesze i rowerowe, infrastruktura techniczna, urządzenia wodne związane z wodami śródlądowymi, podczas gdy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. j oraz rysunek wskazują tylko na tereny zieleni urządzonej.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami ujętymi w pkt 5 załącznika nr 1 ww. rozporządzenia – „określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli”, natomiast w tekście planu użyto terminologię określającą klasę przeznaczenia w sposób odmienny od wymaganego. Należy zatem stwierdzić, że opiniowane ustalenia planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami ujętymi w załączniku nr 1 ww. rozporządzenia pkt 3: „symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas stosowanych w projekcie planu miejscowego przyjmuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli, przy czym nazwy wyszczególnia się wyłącznie w legendzie części graficznej oraz części tekstowej projektu planu miejscowego. W symbolu nie stosuje się kodów określonych w tabeli” oraz pkt 5: „określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli”, natomiast w tekście planu użyto terminologii określającej klasę przeznaczenia w sposób odmienny od wymaganego.

Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznacznie określić przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (w oparciu o wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 407/08).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki