



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 4 listopada 2025 r.

Poz. 3928

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.182.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Elblągu Nr X/246/2025 z dnia 25 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Północna Modrzewina w Elblągu.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.) w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 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 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt. 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Północna Modrzewina w Elblągu Nr XXX/880/2023 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 kwietnia 2023 r., Rada Miejska w Elblągu uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla Północna Modrzewina w Elblągu, którego granicę wyznaczają: od strony północnej – granica Gminy Miasta Elbląg wraz z granicą osiedla Krasny Las; od strony wschodniej – ulica Fromborska; od strony południowej ulica Zbigniewa Herberta i tereny przyległe do rzeki Rubianki, od strony zachodniej – tereny lasów.

Ww. uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W toku postępowania nadzorczego badając legalność uchwalonego planu, stwierdzono istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, polegające na niezgodnieniu projektu planu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Analiza uchwały wskazuje, że teren objęty planem w całości położony jest w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Wysoczyzny Elbląskiej – Zachód.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ właściwy do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zobligowany jest do jego uzgodnienia z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych. W tym przypadku ww. przepis odrębny stanowi art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.).

Zgodnie z art. 23 ust. 5 ww. ustawy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody chronionego krajobrazu.

Jak m.in. wynika z opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 11 lutego 2025 r., wydanej na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.) w związku z art. 54 ust. 3 tej ustawy oraz art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – realizacja ustaleń kwestionowanej uchwały

spowoduje całkowite i trwałe przekształcenie obszaru, zaś przeznaczenie terenu pod funkcje związane z rozwojem zabudowy będzie miało bezpośrednie i stałe oddziaływanie na florę, faunę, glebę i powierzchnię ziemi.

Nie można zatem w sposób niebudzący wątpliwości założyć, że ustalenia kwestionowanej uchwały nie będą miały negatywnego wpływu na ochronę przyrody chronionego krajobrazu. Wobec powyższego organ sporządzający powinien wystąpić o uzgodnienie zgodnie z powołanymi wyżej przepisami.

Z uwagi na okoliczność, iż teren objęty planem miejscowym w całości położony jest w granicach obszaru chronionego krajobrazu, konieczne jest wyeliminowanie podjętej uchwały w całości.

Ponad powyższe, wskazać należy na dalsze wady uchwalonego planu.

1. Naruszenie zasad sporządzania planu, poprzez uchwalenie planu miejscowego w granicach niezgodnych z uchwałą intencyjną.

Uzasadniając powyższe wskazuję, iż analizując uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych stwierdzono niezgodność granic części graficznej planu miejscowego z granicami wskazanymi w uchwale intencyjnej.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Stosownie do art. 15 ww. ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ww. ustawy część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Jak wynika z analizy porównawczej, załącznik graficzny do przedmiotowej uchwały w sprawie uchwalenia planu nie jest zgodny z załącznikiem graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (Uchwała Nr XXX/880/2023 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 kwietnia 2023 r.). Przebieg granicy obszaru objętego planem, wskazanego na załączniku graficznym nr 1 do kwestionowanej uchwały różni się w części południowej obszaru (dz. nr 359, obręb 0026 Miasto Elbląg).

Zmian w ustaleniach dotyczących sporządzania planu miejscowego oraz obszaru i granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu może dokonać wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub poprzez uchylenie tej uchwały. Działan tych nie może podjąć organ sporządzający projekt planu, gdyż stanowiłoby to naruszenie właściwości organów, o których mowa w art. 28 (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2017 r. sygn.: II OSK 1454/16).

W przedmiotowym przypadku teren objęty uchwałą o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przekracza granice terenu wskazanego na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu.

W konsekwencji załącznik graficzny do opiniowanej uchwały obejmuje teren, który formalnie nie był objęty procedurą planistyczną. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, projekt uchwały przedłożony do uzgadniania i opiniowania na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierał poprawnie wskazaną granicę. Granica ta uległa zmianie na etapie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Zatem, stosownie do art. 28 ww. ustawy w niniejszym przypadku doszło do istotnego naruszenia prawa spowodowanego naruszeniem właściwości organów. Jedynym właściwym organem do zmiany granic obszaru opracowania planu jest rada gminy. Tylko rada gminy poprzez zmianę uchwały intencyjnej może dokonać tejsz zmiany.

2. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego i przekroczenie upoważnienia ustawowego przez organ stanowiący gminy, a także - art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2025 r., poz. 889).

Uzasadniając powyższe wskazuję, że w treści uchwały zawarto wadliwe przepisy dotyczące obsługi komunikacyjnej objętych planem terenów.

W treści § 10 ust. 10 pkt 1 lit. d uchwały, ustalając zasady obsługi komunikacyjnej terenów, w odniesieniu do terenu 5MNW - z ulicy Jarosława Iwaszkiewicza, oznaczonej symbolem 2KDD oraz z drogi lokalnej wskazano,

że: „ (...) ustala się zakaz realizacji zjazdów z drogi KDL na działki budowlane powstałe w wyniku podziałów geodezyjnych”;

W treści § 12 ust. 10 pkt 1 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu 1MNW-U postanowiono, iż ustala się obsługę komunikacyjną z ul. Aleja Jana Pawła II oznaczonej symbolem 1KDG „(...) wyłącznie jako jeden zjazd na teren”;

Natomiast w treści § 13 ust. 10 pkt 1 i pkt 2 uchwały, określając zasady obsługi komunikacyjnej ustalono dla terenów:

- 1MW i 2MW - z ul. Aleja Jana Pawła II, oznaczonej symbolem KDG jako jeden wspólny zjazd bez możliwości zjazdów na poszczególne działki, z drogi dojazdowej, oznaczonej symbolem 4KDD oraz z drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 1KR;
- 3MW - z ul. Aleja Jana Pawła II, oznaczonej symbolem KDG jako jeden wspólny zjazd bez możliwości zjazdów na poszczególne działki oraz z ulicy lokalnej, oznaczonej symbolem KDL oraz drogami wewnętrznymi wynikającymi z podziału terenu.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami planistycznymi, plan miejscowy winien ustalić zasadę obsługi komunikacyjnej poprzez:

- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- podanie wskaźników w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilości miejsc parkingowych.

Jak wynika nadto z definicji zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, zjazd stanowi część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. W ust. 4 tego artykułu określono również przesłanki, na podstawie których zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.

Z powyższego wynika, że kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną, uregulowana została ustawowo i jest rozstrzygana w każdym konkretnym przypadku indywidualnie, przez zarządcę drogi publicznej.

W konsekwencji - ustalenia wprowadzające wiążące wytyczne, a zwłaszcza zakazy budowy zjazdów przekraczają upoważnienie ustawowe rady gminy w zakresie stanowienia norm planu miejscowego. Ani organ sporządzający projekt planu ani rada gminy nie posiadają kompetencji do wprowadzania zapisów dotyczących zjazdów z drogi publicznej, a oceny takiej nie zmienia okoliczność, że w odniesieniu do obszaru objętego uchwalonym planem, zarządcą drogi KDZ pozostaje organ sporządzający projekt planu miejscowego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 marca 2022 r. sygn.: II OSK 981/21 (także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 października 2016 r., sygn.: II OSK 3276/14) - w przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie.

3. Naruszenie zasad sporządzania planu, poprzez uchwalenie planu miejscowego z istotnymi rozbieżnościami w jego części tekstowej i graficznej.

Stosownie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, natomiast zgodnie z art. 20 ustawy - 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.

Stosownie do § 8 ust. 2 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) w związku z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (...)”

Wedle § 8 pkt 1k kwestionowanej uchwały w planie określa się „teren drogi głównej, oznaczony symbolem KDG”. Wedle natomiast jej § 8 pkt 1l - w planie określa się „teren drogi lokalnej, oznaczony symbolem KDL”.

Ustalenia dla ww. terenów zostały ujęte odpowiednio w § 21 i § 22 uchwały.

Na załączniku graficznym nie wskazano jednak terenów oznaczonych symbolem KDG i KDL. Oznaczono natomiast tereny 1KDG i 2KDL, niewskazane w części tekstowej – tj. w § 8 uchwały, dla których brak jest ustaleń w części tekstowej uchwały.

Ponadto:

- w § 12 ust. 10 pkt 1a zawarto zapis dotyczący drogi o oznaczeniu 1KDG
- w § 10 ust. 10 pkt 1a dotyczącym obsługi komunikacyjnej terenu 1MNW wskazano teren 1 KGD, który nie został określony ani w części tekstowej ani na załączniku graficznym.

W związku z powyższym konieczne jest odpowiednie skorygowanie przepisów i ustaleń planu, w sposób który umożliwi jednoznaczne powiązanie części tekstowej z częścią graficzną planu.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski