



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2018 r.

Poz. 1466

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.130.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017, poz. 1875 ze zm.) stwierdzam nieważność Nr XXXIX/245/2018 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 20 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto Lubawskie, w części załączników ww. uchwały, w zakresie następujących terenów elementarnych, oznaczonych symbolami:

załącznik graficzny nr 1 - **B-10aPU**,

załącznik graficzny nr 7 - **A-26aR**, **A-32aMNU**, **A-33aMNU**, **A-34aMNU**, **A-36aR**, **A-37aMNU**,  
**A-38aMNU**, **A-39cMNU**, **A-108aMN**, **A-114aMN**,

załącznik graficzny nr 8 - **A-26bR**

załącznik graficzny nr 9 - **B-86 MWU**, **B-100MWU**

załącznik graficzny nr 10 - **B-111aR**, **B-116aK**, **B-133aU**,

załącznik graficzny nr 11 - **C-59aW**,

załącznik graficzny nr 14 - **B-179U**,

załącznik graficzny nr 18 - **D-1bRM**,

załącznik graficzny nr 20 - **D-30aZN**,

załącznik graficzny nr 21 - **C-83bMNU**,

załącznik graficzny nr 22 - **A-154RM**,

załącznik graficzny nr 26 - **D-42aMNU**.

#### Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.), przyjęła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto Lubawskie.

Zgodnie z art. 27 ww. ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W przedmiotowej uchwale w zakresie terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami: **B-10aPU** - załącznik graficzny nr 1, **A-26aR**, **A-32aMNU**, **A-33aMNU**, **A-34aMNU**, **A-36aR**, **A-37aMNU**, **A-38aMNU**, **A-39cMNU**, **A-108aMN**, **A-114aMN** - załącznik graficzny nr 7, **A-26bR** - załącznik graficzny nr 8, **B-111aR**, **B-116aK**, **B-133aU** - załącznik graficzny nr 10, **C-59aW** - załącznik graficzny nr 11, **D-1bRM** - załącznik graficzny nr 18, **D-30aZN** - załącznik graficzny nr 20, **C-83bMNU** - załącznik graficzny nr 21, odwołano się do ustaleń szczegółowych dla terenów sąsiednich względem wymienionych, znajdujących się poza granicami obszaru objętego zmianą planu. Naruszenie art. 27 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym i tym samym zasady sporządzenia planu miejscowego w niniejszym przypadku przejawia się możliwością dokonania zmiany ustaleń planu bez konieczności przeprowadzenia obligatoryjnej procedury planistycznej. Tym samym, dochodzi do sytuacji, w której dany teren elementarny w zakresie wymaganych ustawowo parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania odnosi się do ustaleń „starego”, niezmienionego planu miejscowego. A zatem, powoduje to powiązanie, poza granicami planu, z innym planem, który rzutuje na jego ustalenia. W momencie zmiany jednego z tych planów dochodzi do automatycznej zmiany planu w zakresie danego terenu elementarnego, do którego odwołuje się swoimi ustaleniami, znajdującego się poza granicami obszaru opracowania, wskazanego w uchwale intencyjnej.

Powyższe jest następstwem błędnego wyznaczenia obszaru opracowania przedmiotowej zmiany planu.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy 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 do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Z analizy przedmiotowej uchwały wynika, iż dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: **B-86 MWU**, **B-100MWU** (załącznik graficzny nr 9), **B-179U** (załącznik graficzny nr 14), **D-42aMNU** (załącznik graficzny nr 26), obligatoryjną maksymalną wysokość zabudowy określono jedynie poprzez określenie liczby kondygnacji nadziemnych. Liczba kondygnacji, a tym bardziej tylko części nadziemnych, nie stanowi parametru górnej granicy przestrzeni. Liczba kondygnacji nie precyzuje faktycznego pionowego wymiaru zabudowy. Dopuszczoną maksymalną wysokość zabudowy i tym samym gabaryty projektowanych obiektów budowlanych, winno zatem określać się jednostkami miary.

Tym samym, nie wypełniono dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z uwagi na wprowadzenie rozbieżnych ustaleń tekstowych i graficznych oraz niejednoznacznego przeznaczenia terenu.

Z kolei dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: **D-1bRM** (załącznik graficzny nr 18), **A- 154RM** (załącznik graficzny nr 22) ustalono przeznaczenie podstawowe jako funkcję zabudowy zagrodowej i przeznaczenie uzupełniające w formie bliżej nieokreślonej funkcji usługowej i działalności usługowo-produkcyjnej.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele.

Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Przedmiotowy plan w części zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według ustaleń organu nadzoru, dopuszczono na terenach elementarnych m.in. lokalizację bliżej nieokreślonych usług i działalności usługowo-produkcyjnej oraz sieci i obiektów infrastruktury technicznej. Należy zatem stwierdzić, że ww. 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, w konsekwencji doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Mając na uwadze funkcję regulacyjną mpzp, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy stanowi 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 jednoznaczne określenie 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 (podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr

407/08, wyrok NSA z 15 września 2016 r. sygn. II OSK 2987/14). Tak sformułowane ustalenia przekraczają granice władztwa planistycznego gminy.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, na rozbieżność zapisów tekstowych i graficznych w tym zakresie. Według ustaleń tekstowych planu, przeznaczenie terenu określa się jako zabudowę zagrodową z uzupełniającą funkcją usługową i usługowo-produkcyjną, podczas gdy ustalenia graficzne wskazują jednoznacznie jedynie na zabudowę zagrodową.

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 (w oparciu m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. II OSK 124/11).

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych.

Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO  
Sławomir Sadowski  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski