



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 1 października 2015 r.

Poz. 2089

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.51.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zmianami) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XII/82/2015 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 sierpnia 2015 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Strzelce Opolskie w rejonie ul. Henryka Pobożnego.

#### Uzasadnienie

Na sesji 26 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr XII/82/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Strzelce Opolskie w rejonie ul. Henryka Pobożnego. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 31 sierpnia 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 15 września 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Strzelce Opolskie możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów w terminie do 18 września 2015 r. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez naruszenie:

1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, tj. brak obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, określając w § 13 pkt. 1 lit. a, przeznaczenie podstawowe jako (cyt.):

- „zabudowa jednorodzinna (...),

- zabudowa wielorodzinna niskiej intensywności”

w związku z § 13 pkt. 1 litera c (cyt.): „sposoby przeznaczenia terenów określone w lit. a mogą być realizowane wyłącznie jako zamienny sposób wykorzystania terenu i obiektów z nim związanych”,

2) art. 15 ust. 2 pkt. 6 ww. ustawy, tj. brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy, poprzez określenie w uchwale w § 3 pkt 11, § 13 pkt 4 lit a-c oraz w § 14 pkt 4 lit. a i b jedynie maksymalnej wysokości budynków.

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich przedstawiła wyjaśnienia na zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w wyznaczonym terminie twierdząc (cyt.): „ W analizowanym przypadku w Planie wyodrębniono liniami rozgraniczającymi dwa tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej oznaczone symbolami „MN/MW1” i ”MN/MW2”. W § 13 pkt. 1 lit. a uchwały określano przeznaczenie podstawowe tych terenów w sposób następujący:

- zabudowa jednorodzinna w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wydanych na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- zabudowa wielorodzinna niskiej intensywności, przez co rozumie się budynek służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż 8 lokali mieszkalnych, lub zespół takich budynków.

Dodatkowo na rysunku Planu jednoznacznie podkreślono koegzystencję opisanych wyżej sposobów przeznaczenia terenów zgodnie z Załącznikiem do Rozporządzenia, wprowadzając ukośne pasy w kolorach reprezentujących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jasny brąz) i wielorodzinnej (ciemny brąz). Odpowiednio zastosowano także oznaczenia literowe terenów („MN” dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz „MW” dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), oddzielając dopuszczone w planie sposoby przeznaczenia terenu ukośnikiem. Ponadto rozróznilo tereny o takim samym przeznaczeniu, nadając im kolejne numery. W tym zakresie uchwała wypełnia całkowicie wymogi określone w Ustawie i przepisach wykonawczych.

Nie stwierdzono także przesłanek do uznania dopuszczonych w Planie sposobów przeznaczenia terenów „MN/MW1” i „MN/MW2” jako wzajemnie wykluczające się. Zabudowa jednorodzinna i zabudowa wielorodzinna niskiej intensywności mają bardzo zbliżoną charakterystykę i należy je uznać za harmonizujące ze sobą.

Ustawa nie zawiera regulacji wykluczających możliwość powiązania więcej niż jednego przeznaczenia w granicach wyznaczonego w planie terenu. Podkreślenia wymaga także fakt, że dla każdej z dopuszczonych w Planie form zabudowy (zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej oraz zabudowy wielorodzinnej niskiej intensywności) ustanowiono odrębny zestaw zapisów, w szczególności wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Ustalony w § 13 pkt 1 lit. c uchwały warunek realizacji dopuszczonych sposobów przeznaczenia terenu wyłącznie jako zamiennego sposobu wykorzystania terenu i obiektów z nim związanych został wprowadzony w Planie w celu zachowania ładu przestrzennego na omawianym obszarze (wyeliminowania możliwości powstania różnych układów i typów zabudowy w obrębie jednego terenu).”

Odpowiadając na zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, poprzez brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy i określenie w uchwale w § 3 pkt 11, § 13 pkt 4 lit a-c oraz w § 14 pkt 4 lit. a i b jedynie maksymalnej wysokości budynków Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnia, że (cyt.): „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną wysokość zabudowy. W przytoczonej przez organ nadzoru regulacji ustawowej nie wskazano obowiązku określenia maksymalnej wysokości innych elementów zagospodarowania terenu, niż zabudowa (która została zdefiniowana jednoznacznie w § 3 pkt 11 uchwały jako „budynek w rozumieniu przepisów odrębnych lub zespół takich budynków”). Ponieważ w przepisach prawa powszechnego nie ustanowiono definicji pojęcia „zabudowa”, w uchwale powstała konieczność zdefiniowania tego pojęcia w sposób niebudzący wątpliwości przy późniejszej interpretacji ustaleń planu. Należy podkreślić, że pojęcie „zabudowa” występuje w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i przepisów wykonawczych do tejże ustawy w kontekście właśnie budynków. Przykładami mogą być regulacje § 3 pkt 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (definicje zabudowy śródmiejskiej, jednorodzinnej i zagrodowej).”

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Strzelce Opolskie w rejonie ul. Henryka Pobożnego wyznaczono tereny pod zabudowę jednorodzinną i pod zabudowę wielorodzinną niskiej intensywności jako podstawowe przeznaczenie terenów, jednocześnie informując w § 13 pkt. 1 lit. c, iż sposoby powyższego przeznaczenia mogą być realizowane wyłącznie jako zamienny sposób wykorzystania terenu i obiektów z nim związanych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wedle art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu

powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia.

Stanowisko takie potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA./Wr 582/12, wskazując dodatkowo, że nie ma wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastycznego określania przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zostać zmieniony przez radę gminy w procesie zmiany planu miejscowego. Brak także podstaw do uznania, że dla swobody gospodarowania przestrzenią przez gminę można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie.

Przeznaczenia podstawowe nie mogą być wobec siebie alternatywne w tym znaczeniu, że dopuszczenie ich realizacji osobno nie może prowadzić do braku realizacji funkcji podstawowej określonej w sposób sugerujący łączność przeznaczeń podstawowych. W uchwalonym planie określono przeznaczenie podstawowe dla terenu oznaczonego symbolem MN/MW jako „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej”. Zapis w § 13 pkt 1 lit. c „sposoby przeznaczenia terenów (...) mogą być realizowane wyłącznie jako zamienny sposób wykorzystania terenu i obiektów z nim związanych” narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów, które powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. W przepisie tym doszło do wewnętrznej sprzeczności, ponieważ rada najpierw postanowiła o przeznaczeniu terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodzinną, a następnie ustaliła, że funkcje mogą być realizowane jako tylko mieszkaniowe jednorodzinne lub tylko mieszkaniowe wielorodzinne niskiej intensywności. Tak sformułowany przepis powoduje, że nie sposób z niego wyprowadzić normy prawnej, która mogłaby się ostać w obrocie prawnym. Skoro ustawodawca nakazał w planie miejscowym określić przeznaczenie terenu, a rada czyni to w sposób jasny, a mianowicie przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodzinną, to nie jest możliwe zrealizowanie takiego przeznaczenia terenu przy jednoczesnym stwierdzeniu, że „sposoby przeznaczenia terenów (...) mogą być realizowane wyłącznie jako zamienny sposób wykorzystania a terenu i obiektów z nim związanych”. Jeśli bowiem na danym obszarze zostałyby zrealizowany obiekt w zabudowie jednorodzinnej, to na skutek tego cały teren uzyskalby przeznaczenie zabudowy jednorodzinnej i wówczas nie sposób stwierdzić, iż teren ten to zgodnie z zapisami planu teren zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej. Wobec tego tak skonstruowany przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia terenu w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a wręcz mogący wykluczać jego zastosowania (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Na tle wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 746/11, niedopuszczalne są ustalenia planu, polegające na dopuszczeniu zamiany (wymienności) ustalonego w planie podstawowego przeznaczenia terenów. Dopuszczenie możliwości dowolnego, nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zamiany (wymiany) podstawowego przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem na inne przeznaczenie, bez przeprowadzenia postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego, narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tak sformułowane zapisy planu nie określają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można bowiem przyjąć, iż adresaci normy planu (właściciele terenów) nie mają możliwości poznania przyszłego przeznaczenia terenu.

Odnosząc się do braku określenia maksymalnej wysokości zabudowy, poprzez określenie w uchwale w § 3 pkt 11, § 13 pkt 4 lit a-c oraz w § 14 pkt 4 lit. a i b jedynie maksymalnej wysokości budynków, Wojewoda Opolski wskazuje, iż powyższe postanowienia są sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 czerwca 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 505/13 (cyt.): „*Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości*”

zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

*Ponadto podkreślić należy, że pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy” obejmuje wszelkie obiekty, jest zatem z jednej strony pojęciem szerszym od pojęcia budynku, a z drugiej strony zawiera w sobie także pojęcie wysokości budynku. Istnienie takiego ogólnego wskaźnika wysokości zabudowy obowiązującego dla wszystkich obiektów jest celowe z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego. Pozostawienie istotnej kategorii obiektów budowlanych w postaci budynków (lub pewnego ich rodzaju) poza tym wskaźnikiem, z powodu istnienia definicji wysokości budynku w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych prowadziłoby do braku konsekwencji i uniemożliwiłoby organowi planistycznemu osiągnięcie zamierzonego ładu urbanistycznego i architektonicznego.”*

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz brak określenia wysokości zabudowy, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem uchwały nr XII/82/2015 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Strzelce Opolskie w rejonie ul. Henryka Pobożnego, trzeba uznać, iż wadliwość ww. zapisów dotyczących terenów zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej oraz brak określenia wysokości zabudowy skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami), niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego  
Dyrektor  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Marek Świetlik*