



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 13 maja 2016 r.

Poz. 1100

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.25.2016.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) 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 uchwały nr XXIV/436/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIa” w Opolu **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 5 ust. 1 pkt 14 lit. f w sformułowaniu (cyt.) *„Dopuszcza się podziały na działki budowlane w celu wydzielania poszczególnych modułów (klatek schodowych) bloków mieszkalnych”;*
- w § 5 ust. 1 pkt. 8 lit. f zapisów (cyt.) *„lokalizacja zieleni urządzonej i izolacyjnej zgodnie z rysunkiem planu”;*
- w § 5 ust. 27 pkt 9 lit. c zapisów (cyt.) *„wyznaczenie ogólnodostępnego ciągu pieszo-jezdnego łączącego tereny 1KDX i 2KDX”.*

UZASADNIENIE

Na sesji 24 marca 2016 r. Rada Miasta Opola, działając na podstawie art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz w związku z uchwałą nr LV/826/14 Rady Miasta Opola z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIa” w Opolu, podjęła uchwałę nr XXIV/436/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIa” w Opolu. Wyżej wymieniona uchwała wraz załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 31 marca 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 20 kwietnia 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sformułowanie w § 5 ust. 1 – 12 pkt 10 lit. e (cyt.): *„dopuszcza się ogrzewanie obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach: płynnych, gazowych, energii elektrycznej i odnawianej”;*
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez ustalenie nieostrych i niesprecyzowanych zapisów powodujących brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy w § 5 ust. 1 – 3 pkt 8 lit. d, ust. 5 – 6 pkt 8 lit. d, ust. 8 pkt 8 lit. d uchwały (cyt.) *„dopuszcza się umieszczenie jednego szyldu dla jednego przedsiębiorcy lub instytucji dostosowanego wielkością, kolorystyką i stylem do charakteru budynku usytuowanego w przyziemiu budynku w rejonie wejścia, na wysokości nieprzekraczającej gzymsu dzielącego parter*

od pozostałych kondygnacji” oraz w § 5 ust. 4 pkt 8 lit. d, ust. 7 pkt 8 lit. d, ust. 9-12 pkt 8 lit. d przedmiotowych uchwały (cyt.) „dopuszcza się umieszczanie szyldów oraz oznaczeń graficznych przedsiębiorcy lub instytucji, na danej nieruchomości, na której prowadzona jest działalność, dostosowanych wielkością, kolorystyką i stylem do charakteru budynku”;

3) art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. poz. 164 Nr 1587) poprzez nie zastosowanie odpowiedniego mieszanego symbolu literowego zarówno w tekście, jak i na rysunku planu oraz brak oznaczeń odpowiednim mieszanym oznaczeniem barwnym następujących różnych przeznaczeń podstawowych:

- § 5 ust. 4 pkt 3 lit. a tj. *usługi, tereny sportu i rekreacji, zabudowa zamieszkania zbiorowego dla terenu oznaczonego symbolem 1U;*
- § 5 ust. 7 pkt 3 lit. a tj. *usługi, tereny sportu i rekreacji dla terenu oznaczonego symbolem 4U;*
- § 5 ust. 9 pkt 3 lit. a, ust. 10 pkt 3 lit. a oraz ust. 11 pkt 3 lit. a tj. *usługi, tereny sportu i rekreacji, drogi wewnętrzne - parkingi dla terenów oznaczonych symbolem 1U/KDW, 2U/KDW i 3U/KDW;*

4) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. poprzez ustalenie w § 5 ust. 1 pkt 14 lit. f i g zapisów przekraczających przyznane gminie władztwo planistyczne (cyt.) „Dopuszcza się podziały na działki budowlane w celu wydzielania poszczególnych modułów (klatek schodowych) bloków mieszkalnych”;

5) art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez brak wydzielenia liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania dla oznaczenia (cyt.) „tereny zamknięte ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu”, które zostało ustalone jedynie w § 5 ust. 15 pkt 14 lit. d jako (cyt.) „część terenu znajduje się w granicach terenów zamkniętych”, oraz dla oznaczenia (cyt.) „zieleni urządzonej i izolacyjnej na terenach”, które zostało ustalone jedynie w § 5 ust. 1 pkt 8 lit. f jako (cyt.) „lokalizacja zieleni urządzonej i izolacyjnej zgodnie z rysunkiem planu”;

6) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury poprzez ustalenie w § 5 ust. 27 pkt 9 lit. c uchwały bliżej nieokreślonej normy odnoszącej się do dostępności komunikacyjnej (cyt.) „wyznaczenie ogólnodostępnego ciągu pieszo-jezdnego łączącego tereny 1KDX i 2KDX”;

7) art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. w związku z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie władztwa planistycznego gminy ustalając nieostre i niesprecyzowane zapisy powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy w § 5 ust. 27 pkt 8 lit. a uchwały (cyt.) „zakaz przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, i odbudowy istniejącego obiektu oznaczonego na rysunku planu jako obiekt o szczególnych ograniczeniach”;

8) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury poprzez formułowanie ustaleń w § 5 ust. 9 – 11 pkt 10 lit. a, b, c, d, e, h oraz § 5 ust. 12 – 27 pkt 10 lit. a, b, c, d, e (cyt.) „zakaz lokalizacji obiektów budowlanych i drzew uniemożliwiających dostęp do przebiegającej infrastruktury”.

Wojewoda Opolski zapewnił organom Gminy Opola możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów do dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący Rady Miasta Opola pismem nr BRM.0004.24.2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. (data wpływu do tut. organu: 25 kwietnia 2016 r.) przedstawił stosowne wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Odpowiadając na zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 Przewodniczący Rady Miasta Opola nawiązuje do możliwości wykluczenia stosowania paliw stałych w zakresie zaopatrzenia w ciepło zgodnie z § 132 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (cyt.): „2. Dopuszcza się stosowanie pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe w budynkach o wysokości do 3 kondygnacji nadziemnych łącznie, jeżeli nie jest to sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w budynkach zakładów opieki zdrowotnej, opieki społecznej, przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, lokalach gastronomicznych oraz pomieszczeniach przeznaczonych

do produkcji żywności i środków farmaceutycznych - pod warunkiem uzyskania zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego". Ponadto Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnił, iż organ nadzoru nie wskazał żadnego konkretnego przepisu, który zakazywałby ograniczania stosowania paliw stałych w miejscowych planach. Odnosząc się do przytoczonego w wyjaśnieniach § 132 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., który zezwalałby organom gminy na zastosowanie zakazu możliwości stosowania paliw stałych w zakresie zaopatrzenia w ciepło (cyt.) „Dopuszcza się stosowanie pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe w budynkach o wysokości do 3 kondygnacji nadziemnych łącznie, jeżeli nie jest to sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w budynkach zakładów opieki zdrowotnej, opieki społecznej, przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, lokalach gastronomicznych oraz pomieszczeniach przeznaczonych do produkcji żywności i środków farmaceutycznych - pod warunkiem uzyskania zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego”, tut. organ wyjaśnia, iż powołane ww. przepisy prawa regulują jedynie materie dopuszczalności stosowania paliw stałych dla pieców oraz trzonów kuchennych, nie włączając tym samym pozostałych rodzajów urządzeń grzewczych. Natomiast zapisy w § 5 ust. 1 – 12 pkt 10 lit. e przedmiotowej uchwały ustalają normę (cyt.) „dopuszcza się ogrzewanie obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach: płynnych, gazowych, energii elektrycznej i odnawialnej”, która odnosi się w sposób ogólny do regulacji ogrzewania obiektów z źródeł ciepła, nie wyszczególniając tym samym odmiennych zasad stosowania typów paliw dla różnych rodzajów urządzeń grzewczych. Ponadto uchwalana norma w § 5 ust. 1 – 12 pkt 10 lit. e określa dopuszczenie zastosowania ściśle skategoryzowanych rodzajów paliw do celów grzewczych. Nie normuje ona tym samym w sposób jednoznaczny zakazu stosowania paliw stałych do celów grzewczych. Zatem ww. ustalenia przedmiotowej uchwały w sposób niejednoznaczny uregulowały kwestię zastosowania ściśle określonych rodzajów paliw stosowanych dla potrzeb grzewczych.

Dodatkowo tut. organ wyjaśnia, iż stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie na gminie ciąży obowiązek określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy. Wskazane przepisy nie upoważniły jednak prawodawcy miejscowego do wykluczenia możliwości stosowania paliw stałych w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Kompetencja rady miasta do określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, przepisami § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została doprecyzowana i polega na określeniu rozmieszczenia sieci infrastruktury technicznej i parametrów sieci, a także określeniu warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Tym samym, na mocy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów wykonawczych, Rada Miasta Opola nie posiadała uprawnień ustawowego do ograniczenia źródeł ciepła takich jak paliwo węglowe, które można stosować dla celów zaopatrzenia w energię cieplną. Uprawnień takich nie daje też organowi gminy również ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy to sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa, bądź jego części, rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Wojewoda Opolski nie stwierdza nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie, ograniczając się tym samym do stwierdzenia, iż powyższe zapisy naruszają zasady sporządzania planu, gdyż w sposób niedoprecyzowany i niejednoznaczny regulują materię stosowania paliw stałych jako źródła ogrzewania.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez ustalenie regulacji odnoszących się do realizacji sztyldów na budynkach Przewodniczący Rady Miejskiej Wyjaśnił, iż zapis (cyt.) „dopuszcza się umieszczenie jednego sztyldu dla jednego przedsiębiorcy lub instytucji dostosowanego wielkością, kolorystyką i stylem do charakteru budynku usytuowanego w przyziemiu budynku w rejonie wejścia, na wysokości nieprzekraczającej gzymsu dzielącego parter od pozostałych kondygnacji” oznacza, że każdy przedsiębiorca lub instytucja może na budynku umieścić tylko 1 sztyld w taki sposób, aby jego wielkość, kolor i styl były adekwatne i pasujące do charakteru budynku (np. budynek zabytkowy, budynek w stylu nowoczesnym), na takiej wysokości, aby sztyld ten nie był umiejscowiony wyżej niż gzyms dzielący parter od pozostałych kondygnacji. Ma to na celu przede wszystkim dobrą widoczność i możliwość odczytania informacji, które się na nim znajdują. Nie jest możliwe dokładne określenie, co oznacza „dostosowanie wielkością, kolorystyką i stylem do charakteru budynku”, ponieważ jest to zwrot niedookreślony, a wymagania co do walorów architektonicznych, krajobrazowych i kompozycyjno-estetycznych, wynikających z u.p.z.p., wskazują na szczególne potrzeby zastosowania powyższych zapisów. (...) Kluczową rolę odgrywają tu pojęcia takie jak

„ład przestrzenny” i „zrównoważony rozwój”, przy czym już sama definicja „ładu przestrzennego” zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy wskazuje, że jest to takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wszystkie te pojęcia (...) są pojęciami niedookreślonymi, ponieważ nie jest możliwe wskazanie ich jednoznacznej definicji, a ustawodawca celowo posłużył się klauzulami generalnymi. (...) Zastosowane w niniejszym planie zapisy powinny mieć na celu uniknięcie sytuacji stosowania sztywnych ram dotyczących wyglądu sztyldu, ponieważ powinien on być dostosowany w każdym konkretnym przypadku do budynku, na którym zostanie umiejscowiony”.

Zdaniem tut. organu ww. przytoczone zapisy przedmiotowej uchwały stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, albowiem zastosowanie nieprecyzyjnych, nieostrych ustaleń odnoszących się do bliżej nieokreślonych parametrów wielkości, kolorystyki i stylu sztyldów powodują, iż nie wynikają z nich żadne skutki prawne, uniemożliwiając tym samym egzekwowanie ww. zapisów przedmiotowej uchwały. Ponadto kwestią problematyczną pozostaje sposób egzekwowania zapisu zawartego w § 5 ust. 1- 3 pkt 8 lit. d, ust. 5 – 6 pkt 8 lit. d ust. 8 pkt 8 lit. d przedmiotowej uchwały (cyt.) „dopuszcza się umieszczenie jednego sztyldu dla jednego przedsiębiorcy lub instytucji dostosowanego wielkością, kolorystyką i stylem do charakteru budynku usytuowanego w przyziemiu budynku w rejonie wejścia, na wysokości nieprzekraczającej gzymsu dzielącego parter od pozostałych kondygnacji”, odnoszącego się do sposobu sytuowania sztyldów, które winny nie przekraczać gzymsu dzielącego parter od pozostałych kondygnacji. Należy zauważyć, iż ww. zapis reguluje kwestię lokalizacji sztyldów wyłącznie dla budynków wyposażonych w gzymsy dzielące parter od pozostałych kondygnacji, tym samym uchwalana norma pomija ww. materie dla pozostałych budynków.

Wojewoda Opolski nie stwierdza nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie, ograniczając się tym samym do stwierdzenia, iż powyższe zapisy naruszają zasady sporządzania planu, ustalenia dotyczące sposobu lokalizacji sztyldów na budynkach stanowią niedoprecyzowaną normę uniemożliwiającą tym samym egzekwowanie ww. zapisów przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnił, iż (cyt.) „zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepisy tego artykułu oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały w pełni zastosowane, ponieważ dla terenów 1U, 4U, 1U/KDW, 2U/KDW i 3U/KDW wprowadzono określenie przeznaczenia terenu, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych terenów. Zastosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu (tereny na rysunku planu odpowiadają kartom terenu tekstu uchwały). Ponadto, oznaczenia „łamane” (1U/KDW, 2U/KDW i 3U/KDW) zastosowano na terenach, gdzie preferowane są dwie funkcje podstawowe (usługi oraz parkingi). Na terenach tych dopuszcza się także przeznaczenie podstawowe - tereny sportu i rekreacji, ale ponieważ w wielu przypadkach w trakcie projektowania planu na terenach, na których występują lub mają występować łącznie różne funkcje, dochodziłoby do wielokrotnego „łamania” symboli oraz barwnych oznaczeń graficznych, prowadziłoby to do nieczytelności i braku przejrzystości planu (§ 9 ust. 3 ww. Rozporządzenia). Zastosowane oznaczenia są czytelne, a zarazem umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu”.

Przedmiotowa uchwała ustala jako mieszane, podstawowe przeznaczenie terenu w następujących paragrafach:

- § 5 ust. 4 pkt 3 lit. a tj. usługi, tereny sportu i rekreacji, zabudowa zamieszkania zbiorowego, dla terenu oznaczonego symbolem **1U**,
- § 5 ust. 7 pkt 3 lit. a tj. usługi, tereny sportu i rekreacji, dla terenu oznaczonego symbolem **4U**,
- § 5 ust. 9 pkt 3 lit. a, ust. 10 pkt 3 lit. a oraz ust. 11 pkt 3 lit. a tj. usługi, tereny sportu i rekreacji, drogi wewnętrzne – parkingi, dla terenów oznaczonych symbolem **1U/KDW, 2U/KDW i 3U/KDW**.

Powyższe ustalenia określające podstawowe mieszane przeznaczenia terenu zostały zdefiniowane pojedynczymi symbolami **1U** i **4U**, odnoszącymi się jedynie do jednego przeznaczenia terenu tj. „usługi” oraz mieszanymi, łamanymi symbolami **1U/KDW, 2U/KDW i 3U/KDW** odnoszącymi się do dwóch przeznaczeń podstawowych tj. „usługi” i „drogi wewnętrzne – parkingi”, pomijając stosowne oznaczenie pozostałego przeznaczenia podstawowego tj. „tereny sportu i rekreacji”. Natomiast wedle załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. przeznaczenie terenu pod „usługi sportu i rekreacji” zostało zdefiniowane jako osobny przedmiot oznaczenia, z nadanym symbolem literowym tj. „US”

oraz ustalono kolor oznaczenia na projekcie rysunku planu jako „*kreskowany zielono-czerwony*”. Ponadto 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. Na tle ukształtowanej już linii orzecniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia podstawowego, zdefiniowanego jako funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz, że są uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Wymaga to jednak wykazania, że na tle konkretnego stanu faktycznego, ustalenia planu nie są sprzeczne z zasadami kształtowania polityki przestrzennej określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 1855/12). Innymi słowy dopuszczalne jest określenie kilku funkcji podstawowych terenu. Istotne jest jednak aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., (sygn. akt II OSK 1854/08) (cyt.) „*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu*”. Rada Gminy nie może określić w uchwale dwóch różnych przeznaczeń podstawowych z określeniem symbolem literowym zarówno w tekście, jak i na rysunku planu, odnoszącym się tylko do jednego z tych przeznaczeń (np. przeznaczenie podstawowe: a) infrastruktura techniczna – wodociągi, b) usług administracyjnych przy określeniu symbolu terenu 1W). Takie zapisy naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 352/12).

Wojewoda Opolski nie stwierdza nieważności uchwały w tym zakresie, ograniczając się jedynie do wskazania, iż brak ustalenia mieszanego przeznaczenia może powodować brak czytelności w treści oraz rysunku planu.

Przewodniczący Rady Miasta Opola w stosunku do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wyjaśnił, iż (cyt.) „*Przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W niniejszej uchwale regulacje te znajdują się w § 5 ust. 1 pkt 11, w związku z czym obowiązek ustawowy został w pełni zrealizowany. Podkreślić należy, że kwestia dot. władztwa planistycznego gminy jest nierozdzielnie związana z prawem własności nieruchomości (lub użytkowania wieczystego), a do przekroczenia kompetencji w tym zakresie może dojść w sytuacji, gdy plan miejscowy zbyt głęboko ingeruje w prawo własności, wskutek niewłaściwego wyważenia interesu publicznego i prywatnego właścicieli. Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem oceny wojewody, gdyż zgodnie z przepisem art. 20 ust. 2 u.p.z.p. organ nadzoru ocenia zgodność planu z przepisami prawnymi, a nie pod względem zbyt ingerencji w prawo własności, to bowiem należy do kompetencji sądu*”. Tut. organ podkreśla, iż materia dotycząca podziału nieruchomości uregulowana została w art. 92 – 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) i stanowi ona osobną decyzję administracyjną. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA z dnia 21 czerwca 2012 r. (syg. Akt II SA/Wr 262.12) (cyt.) „*żaden przepis prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawnia organu uchwałodawczego gminy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień należących do materii podziałów nieruchomości. Czynności w tym zakresie stanowią domenę organu wykonawczego, a kompetencja związana z postępowaniem regulowanym treścią art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być ograniczona wytycznymi wprowadzonymi przez radę gminy do treści ustaleń planistycznych*”. Ponadto dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 8 umożliwia ustalanie zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dotyczące jedynie zasad scalania i podziału nieruchomości. Doprecyzowanie powyższego znajduje się w § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., który ściśle określa wytyczne do wyznaczenia parametrów działek tj. minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Dodatkowo art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. określa, iż w razie zaistnienia potrzeb możliwe jest określenie minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Mając na względzie powyższe, tut. organ stwierdza, iż ustalenia dopuszczające podział na działki budowlane stanowią **istotne naruszenie** zasad sporządzania planu.

Przewodniczący Rady Miasta Opola odnosząc się do zarzutu braku wydzielenia liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania dla oznaczenia terenu zamkniętego ustalonego przez ministra właściwego do spraw transportu oraz dla terenu zieleni urządzonej i izolacyjnej na terenach wyjaśnił, iż (cyt.) „Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. Jednak na podstawie ust. 4 ww. artykułu zasady tej nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu, co ma zastosowanie w niniejszym planie. Dla terenów tych bowiem ma zastosowanie art. 14 ust. 6 u.p.z.p.: dla terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu sporządza się plany miejscowe, dlatego też teren 1 KDL został przeznaczony na publiczną drogę lokalną i został wydzielony liniami rozgraniczającymi. Zapis „część terenu znajduje się w granicach terenów zamkniętych” ma charakter informacyjny i wskazuje, że przy realizacji drogi należy uwzględnić obecny status tych terenów. Zauważyć należy, że granice terenów zamkniętych są ustalane przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju i nie stanowią ustalenia planu miejscowego. Wydzielenie terenów zamkniętych liniami rozgraniczającymi jest bezcelowe i nieuzasadnione. Teren 1 MW/U jest obszarem, który przeznaczony został na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz usługi. Aby teren był w pełni funkcjonalny, konieczne jest jego zagospodarowanie (oprócz zabudowy mieszkaniowej i usług) towarzyszącymi urządzeniami i funkcjami, jak np. parkingi, dojścia do budynków (chodniki), place gospodarcze (m.in. śmietniki) czy powierzchnia biologicznie czynna (w tym zieleni urządzonej, place zabaw itp.), co nie oznacza konieczności wydzielania ww. jako osobnych terenów. Jest to kompletnie nieuzasadnione”. Odnosząc się do ustaleń dla terenu zamkniętego ustalonego przez ministra właściwego do spraw transportu, tut. organ wskazuje, iż zgodnie z § 7 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (cyt.) „projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronny”. Natomiast na rysunku przedmiotowej uchwały ustalono przebieg terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu, oznaczony jako strefa w postaci przeciętych linii koloru pomarańczowego, bez wydzielonych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto § 5 ust. 15 pkt 14 lit. d informuje w sposób ogólny, iż (cyt.) „część terenu znajduje się w granicach terenów zamkniętych”, oraz § 4 ust. 1 lit. c ustala jako obowiązujące ustalenia planu (cyt.) „tereny zamknięte”. W ocenie tut. organu określenie w § 4 ust. 1 lit. c przedmiotowej uchwały (cyt.) „tereny zamknięte” jako obowiązujące ustalenia planu oraz oznaczenie ich na rysunku planu w postaci strefy, bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Jednakże w tym przypadku Wojewoda Opolski ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa.

Natomiast odnośnie wyjaśnień Przewodniczącego Rady poruszających kwestię braku konieczności wydzielania jako osobnego terenu zieleni urządzonej i izolacyjnej tut. organ stwierdza, iż jeżeli zachodzi potrzeba wyznaczenia ściśle określonego obszaru, którego przeznaczenie docelowe będzie odmienne od przeznaczenia terenów przyległych, to winno się taki teren wyznaczyć zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. jako osobny teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania wraz z określonym symbolem literowym i numerem wyróżniającym go spośród innych terenów. Ponadto ustalenie § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały określa (cyt.) „niewymienione w ust. 1, pozostałe elementy rysunku, mają charakter informacyjny”. Natomiast zapis § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały określający elementy będące obowiązującymi ustaleniami planu nie zawiera wymienionego elementu odpowiadającego (cyt.) „zieleni urządzonej i izolacyjnej na terenach”. Ponadto ustalenia § 5 ust. 1 pkt 8 lit. f w sposób jednoznaczny określają (cyt.) „lokalizacja zieleni urządzonej i izolacyjnej zgodnie z rysunkiem planu”. Tut. organ zaznacza, iż zgodnie z dyspozycją § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (cyt.) „projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego”. Mając na względzie powyższe zapisy przedmiotowej uchwały oraz rozporządzenia, tut. organ stwierdza, iż ustalenie lokalizacji zieleni zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, będącym oznaczeniem informacyjnym stoi w sprzeczności z przepisami prawa, w efekcie czego uniemożliwia to wykonanie uchwalanej normy.

Wojewoda Opolski wyjaśnia, iż jeżeli w miejscowym planie ustala się pewne założenia dotyczące danego obiektu, nie można traktować ich jako oznaczenia informacyjne. Organ nadzoru uważa, iż wprowadzenie ustaleń dla oznaczeń informacyjnych jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z § 4 pkt 1 i 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnił, iż (cyt.) „Zgodnie z § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury (...) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Wyznaczony na rysunku planu ciąg pieszo-jezdny łączący tereny 1KDX i 2KDX, zgodnie z ustaleniami § 4 ust. 2 Uchwały, ma charakter informacyjny, a nieobowiązujący. Jego przebieg jest jedynie propozycją, a nie ściśle określonym przeznaczeniem danego terenu, dlatego powołany wyżej przepis nie ma tu zastosowania. W związku z tym, nie jest celowe jego wyznaczanie liniami rozgraniczającymi, ani również wskazywanie szczegółowych parametrów, ponieważ uzależnione one będą od konkretnego projektu technicznego. Odnosnie zaś dostępności komunikacyjnej do terenu 1KPP (§ 5 ust. 27 pkt 9 lit. c Uchwały), została ona zapewniona poprzez dostęp do dróg publicznych tj. od terenów 1KDD, 1KDX i 2 KDX oraz przejściem podziemnym pod drogą 1KDD”. Tut. organ podkreśla, iż ustalenie w § 5 ust. 27 pkt 9 lit. c przedmiotowej uchwały (cyt.) „wyznaczenie ogólnodostępnego ciągu pieszo-jezdnego łączącego tereny 1KDX i 2KDX”, odnosi się do przeznaczenia części terenu „1KPP” pod ciągu pieszo-jezdne, które w żaden sposób nie zostały ustalone jako przeznaczenie podstawowe lub uzupełniające. Dyspozycja § 5 ust. 27 pkt 3 przedmiotowej uchwały, ustala jako przeznaczenie podstawowe wyłącznie „pieszy plac publiczny” oraz jako przeznaczenie uzupełniające „parkingi podziemne” i „obiekty i sieci uzbrojenia infrastruktury technicznej”. Dodatkowo dyspozycja § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały wskazuje, iż wyznaczony na rysunku planu ciąg pieszo-jezdny łączący tereny 1KDX i 2KDX pełni funkcje informacyjną, nie będącą obowiązującym ustaleniem planu. Zgodnie z dyspozycją § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (cyt.) „projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego”. Mając na względzie powyższe zapisy przedmiotowej uchwały oraz rozporządzenia tut. organ jest zdania, iż ustalenie w § 5 ust. 27 pkt 9 lit. c przedmiotowej uchwały odnoszące się do bliżej nieokreślonego wyznaczenia ciągu pieszo-jezdnego jako obowiązujące ustalenia planu, bez określenia go jako przeznaczenie terenu stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu** w tym art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 Rozporządzenia.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnił, iż (cyt.) „Przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Sformułowanie „zakaz zabudowy” należy interpretować szeroko, z uwzględnieniem zawartej w art. 3 pkt 6 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane definicji budowy, co oznacza, że zakaz zabudowy to nie tylko zakaz wykonania obiektu budowlanego w określonym miejscu „od podstaw”, ale również zakaz rozbudowy, odbudowy i nadbudowy obiektu budowlanego, co potwierdza doktryna (Anna Ostrowska, Komentarz praktyczny do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Lex dla Samorządu Terytorialnego). Ustalenie przeznaczenia terenu i wprowadzanie ograniczeń w jego zagospodarowaniu, w tym rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów, znajduje swe uzasadnienie w wartości ład u przestrzennego. Ponadto plan miejscowy tylko w taki sposób może dążyć docelowo do wyeliminowania obiektów naruszających ład przestrzenny, ponieważ organ go uchwalający nie ma kompetencji do wydania nakazu rozbiórki. Ponadto określenie „obiekt o szczególnych ograniczeniach” jest jedynie objaśnieniem oznaczenia na rysunku, wprowadzonym zgodnie z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Te szczególne ograniczenia dotyczą właśnie zakazu przebudowy, rozbudowy, nadbudowy i odbudowy obiektów. Natomiast co do kwestii definicji tych zakazów, wynikają one z aktu powszechnie obowiązującego prawa jakim jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Odnosnie natomiast powołanego przez Organ nadzoru przekroczenia władztwa planistycznego, zauważyć należy, że wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści wykonywania prawa własności czy użytkowania wieczystego nieruchomości jest głównym atrybutem owych uprawnień gminy”.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Opola tut. Organ przyjmuje stanowisko zawarte w wyjaśnieniach za wystarczające i nie wnosi uwag.

Ponadto Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnił, iż (cyt.) „Zarzut przedstawiony w punkcie 8 pisma nie jest do końca precyzyjny. Nie wiadomo bowiem co budzi wątpliwości Organu nadzoru. Przytoczony w piśmie Organu zapis „zakaz lokalizacji obiektów budowlanych i drzew uniemożliwiających dostęp do przebiegającej infrastruktury” ma na celu zagwarantowanie możliwości dostępu do infrastruktury celem przebudowy, remontów, przeglądów technicznych czy usuwania skutków ewentualnych awarii. Możliwość wprowadzania do planu zakazu lokalizacji obiektów budowlanych gwarantuje przepis art. 15 ust. 2 pkt 9

u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Opola tut. Organ przyjmuje stanowisko zawarte w wyjaśnieniach za wystarczające i nie wnosi uwag.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że (cyt.): *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 jej części.*

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż ustalenie podziału na działki budowlane, ustalenie ściśle określonego obszaru lokalizacji zieleni urządzonej i izolacyjnej bez wyodrębnienia ich linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu i różnym sposobie zagospodarowania oraz ustalenie obowiązujących zapisów w tekście dla oznaczeń informacyjnych oznaczonych na mapie, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. ustalenie w sposób niejednoznaczny regulacji dotyczących stosowania paliw stałych jako źródła ogrzewania, ustalenie dotyczące sposobu lokalizacji szyldów na budynkach w sposób niedoprecyzowany uniemożliwiający tym samym egzekwowanie uchwalanej normy, brak wyznaczenia odpowiednim symbolem literowym i graficznym mieszanego przeznaczenia terenu oraz brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w stosunku do terenu zamkniętego ustalonego na podstawie ministra właściwego do spraw transportu, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XXIV/436/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIa” w Opolu, Wojewoda uznaje, iż wadliwość części zapisów dotyczących **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 5 ust. 1 pkt 14 lit. f w sformułowaniu (cyt.) **„Dopuszcza się podziały na działki budowlane w celu wydzielania poszczególnych modułów (klatek schodowych) bloków mieszkalnych”;**
- w § 5 ust. 1 pkt 8 lit. f zapisów (cyt.) **„lokalizacja zieleni urządzonej i izolacyjnej zgodnie z rysunkiem planu”;**
- w § 5 ust. 27 pkt 9 lit. c zapisów (cyt.) **„wyznaczenie ogólnodostępnego ciągu pieszo-jezdnego łączącego tereny 1KDX i 2KDX”.**

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XXIV/436/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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

Małgorzata Kałuża-Swoboda