



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 lutego 2016 r.

Poz. 352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.6.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIX/157/15 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 23 grudnia 2015 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kluczborka – część północna.

UZASADNIENIE

Na sesji 23 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Kluczborku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr XLV/504/14 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kluczbork część północna podjęła uchwałę nr XIX/157/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kluczborka – część północna. Wyżej wymieniona uchwała wraz załącznikami wpłynęła do organu nadzoru 4 stycznia 2016 r., natomiast dokumentacja prac planistycznych w dnia 12 stycznia 2016 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 26 stycznia 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 (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 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), poprzez:

- brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3Kg, 1RO, 1KDLX, 5KDW, 9KDL, 2RPO, R, KK/KDZ, do których nie odniesiono się w treści uchwały oraz Zi3, Zi4, Zi1 – w treści zastosowano oznaczenia Zi3, Zi4 i Zi1,
- brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem planu, w związku z brakiem oznaczenia na rysunku obszaru o symbolu 7MWU (§ 63), do którego odniesiono się jedynie w treści uchwały,
- stosowanie dwóch różnych oznaczeń kolorystycznych na rysunku planu dla terenów oznaczonych symbolem UO, UZ, US,
- brak przejrzystego zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku planu w odniesieniu do obszaru oznaczonego symbolem 1R, 2R, 1MNU oraz 2MNU w sposób rozbieżny z oznaczeniem kolorystyczne zastosowanym w legendzie,

- brak oznaczenia graficznego w legendzie dla obszaru potencjalnego zasięgu oddziaływania linii elektroenergetycznych, powodując brak powiązania załącznika graficznego z jego legendą.

Ponadto wskazuje się naruszenie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez naruszenie:

- art. 20 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 1, poprzez brak dołączenia do uchwały załącznika graficznego, opracowanego na mapie pochodzącej z zasobu,
- art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak określenia parametru układu komunikacyjnego, jedynie użycie sformułowania „*istniejąca*”, dla terenów dróg określonych symbolami 1KDW, 1KDD, 5KDD, 6KDL, 5KDL, 1KDL, 1KZ, KDZ, i terenu ciągu pieszego oznaczanego symbolem 1KCP,
- art. 15 ust. 2 pkt. 1 i 10, poprzez braku obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, określając w § 38 „*pasy terenów pod przyszłą budowę dróg*”, oznaczonych na rysunku symbolami: 2R i 4RZ.
- art. 15 ust. 2 pkt 10 poprzez sformułowanie w § 30 ust. 2 przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu - „*przez analogię*”, powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy,
- art. 15 ust. 2 pkt 4 poprzez zastosowanie w § 22 ust. 2 pkt 1 lit. a przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu - „*rozplanowanie*”, powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy,
- art. 15 ust. 2 poprzez wprowadzenie w § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały nakazu usuwania z obszaru strefy elementów zniekształcających historycznie założenia urbanistyczne, tj. obiektów budowlanych usytuowanych niezgodnie z historycznym układem.

Nadto naruszenie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad technik prawodawczej, poprzez zastosowania odwołania do nieistniejących punktów uchwały tj. w § 16 ust. 2 pkt. 2 (cyt.): „*zakazuje się mogących spowodować zanieczyszczenie wód podziemnych, w szczególności lokalizacji obiektów i urządzeń mogących spowodować zanieczyszczenie tych wód, z zastrzeżeniem pkt 5*” oraz w § 16 ust. 2 pkt 3 (cyt.):” *dopuszcza się odstąpienie od zakazu, o którym mowa w pkt 4, w przypadku (...)*”.

Wojewoda Opolski zapewnił organom Gminy Kluczbork możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Dnia 29 stycznia 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku (pismo nr AO.0002.19.2015), z których wynika, iż (cyt.): „*Rozbieżność pomiędzy rysunkiem planu i tekstem planu dotycząca symboli: 3Kg, 1RO, 1KDLX, 5KDW, 9KDL, 2RPO, R, KK/KDZ oraz 3Zi, 4Zi i 1Zi oraz dwa odwołania do nieistniejących punktów w § 16 uchwały to drobne błędy będące efektem permanentnego korygowania projektu planu w celu dostosowania go do zmienianego stanu prawnego (w czasie sporządzania projektu planu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmieniona została 9 razy), oraz bieżącego orzecznictwa doprecyzowującego niejednoznaczne przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określające zasady sporządzania planu miejscowego.*”

W odniesieniu do terenu 7MWU Przewodniczący wyjaśnia, iż(cyt.): „*Teren oznaczony symbolem 7MWU jest na rysunku planu (arkusz 49)*”. Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego dotyczące ww. terenu.

Odnosząc się do zastosowania dwóch różnych oznaczeń kolorystycznych dla terenów oznaczonych symbolami UO, UZ i US Przewodniczący tłumaczy, iż (cyt.): „*nie narusza ww. przepisów rozporządzenia ponieważ nie uniemożliwia jednoznacznego powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Rozporządzenie dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych a różnicowanie oznaczeń kolorystycznych terenów usługowych ze względu na udział powierzchni zieleni był zawsze stosowany w praktyce planistycznej*”.

Różne natężenie kolorów na terenach R i MNU oraz brak w legendzie oznaczenia graficznego potencjalnego zasięgu oddziaływania linii elektroenergetycznych uzasadnia tym, iż są to usterki techniczne, które nie uniemożliwiają jednoznacznego powiązania projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego, a w przypadku różnych odcieni kolorów wskazuje, że rozstrzygający jest zawsze symbol terenu. Natomiast zasięg oddziaływania linii elektroenergetycznych wyjaśnia, że został określony § 32 w uchwale, pomimo braku oznaczenia w legendzie można jednoznacznie odczytać zasięg oddziaływania linii.

W odniesieniu do naruszenia art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak określenia parametru układu komunikacyjnego, jedynie użycie sformułowania „istniejąca”, dla terenów dróg określonych symbolami 1KDW, 1KDD, 5KDD, 6KDL, 5KDL, 1KDL, 1KDZ, KDG, i terenu ciągu pieszego oznaczanego symbolem 1KCP wyjaśniono, iż (cyt.): „*Parametry ulic i dróg zostały w planie określone stosownie do warunków i potrzeb, w sposób pozwalający na ich jednoznaczne odczytanie i stosowanie, tj. dla ulic i dróg planowanych (nowych) oraz przewidzianych do rozbudowy określona jest szerokość pasów drogowych w metrach, w przypadku istniejących ulic i dróg, adaptowanych w planie bez zmian, określono szerokość pasa drogowego jako istniejącą, z czego jednoznacznie wynika możliwość ich przebudowy i zakaz rozbudowy. Wymiarowanie szerokości pasów drogowych tych ulic i dróg jest bezcelowe, ponieważ niczego nie zmienia w stosunku do określenia tej szerokości jako istniejącej, a w praktyce jest bardzo trudne, bowiem na podstawie mapy (analogowej, kopiowanej) precyzyjne ustalenie tej szerokości nie jest możliwe, a mierzenie szerokości wszystkich istniejących ulic i dróg w terenie, tylko w celu określenia szerokości pasów drogowych w planie, to praca (i koszty) nie znajdujące racjonalnego uzasadnienia. (Za zaniechaniem wymiarowania szerokości adaptowanych ulic i dróg przemawia dodatkowo fakt, że każda rozbieżność pomiędzy określoną w planie szerokością a stanem faktycznym rodziłaby poważne problemy w przypadku podejmowania ich przebudowy) Z żadnych przepisów prawnych nie wynika jednoznacznie, że wymóg określenia układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oznacza obowiązek wymiarowania szerokości wszystkich pasów drogowych. Taka interpretacja znaleźć można w niektórych orzeczeniach sądowych, ale orzeczenia dotyczą indywidualnych spraw i nie można ich traktować jako prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, jeśli nawet przyjąć - na podstawie orzecznictwa - że brak wymiarów szerokości pasów drogowych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, to nie jest to naruszenia istotne, bowiem - jak wyżej wyjaśniono - wpisanie wymiarów istniejących szerokości pasów drogowych niczego nie zmienia w stosunku do określenia tej szerokości jako istniejącej.*”

Przewodniczący Rady Miejskiej w Kluczborku oznajmia, iż zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 poprzez braku obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, określając w § 38 „*pasy terenów pod przyszłą budowę dróg*”, oznaczonych na rysunku symbolami: 2R i 4RZ, jest niezrozumiały. Wydzielił liniami rozgraniczającymi o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania tereny o symbolu 2R i 4RZ, które będą w przyszłości wydzielone pod przyszłą budowę dróg, których termin realizacji budowy jest nieokreślony. Skutkiem prawnym wydzielenia ww. pasów będą ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu określne w ustawie o drogach publicznych.

Zapis nieostrych i nieprecyzyjnych sformułowań – „*przez analogię*” i „*rozplanowanie*” – wyjaśnia tym, że jest (cyt.): „*to subiektywna ocena osoby sprawdzającej zgodność uchwały z przepisami prawnymi, która nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Sformułowanie to funkcjonuje w planach miasta Kluczborka od ośmiu lat i - jak do tej pory - nikt nie zgłosił problemów z odczytaniem tego zapisu - ani żaden inwestor ani organ, który wydaje pozwolenia budowlane w oparciu o te plany.*”

Zarzut dotyczący zapisu „*rozplanowanie*” jako zapisu nieostrego i nieprecyzowanego, to - podobnie jak w przypadku poprzedniego zarzutu - subiektywna ocena osoby sprawdzającej zgodność uchwały z przepisami prawnymi, która nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Termin „*rozplanowanie*” jest powszechnie stosowany w terminologii projektowania urbanistycznego i architektonicznego, czego przykładem jest użycie tego terminu przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we wnioskach do planu.

Naruszenie art. 15 ust. 2 poprzez ustalenie w § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały nakazu usuwania z obszaru strefy elementów zniekształcających historycznie założenia urbanistyczne Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*Kwestionowany nakaz stanowi jednak z zasad ochrony dziedzictwa kulturowego określony w planie na wniosek Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków a sposób jego realizacji dookreślony jest w następnym punkcie uchwały, tj. pkt 6, który stanowi, że „przy obiektach budowlanych, o których mowa*

w pkt 5, zakazuje się wykonywania robot budowlanych z wyjątkiem remontów i rozbiórki". Należy mieć na uwadze, że strefa „A” ochrony konserwatorskiej to zabytek wpisany do rejestru zabytków województwa opolskiego, a więc - zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) - prowadzenie wszystkich robot budowlanych w tej strefie wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.”.

Po przekazaniu mapy stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały w formie elektronicznej, który został doniesiony w związku z pismem nr IN.VI.743.6.2016.KB z dnia 18 stycznia 2016 r., Wojewoda Opolski przyjmuje dołączoną mapę na płycie CD, jednakże wskazuje, iż należy zawsze dołączyć do uchwały załącznik graficzny w skali zgodny z jej treścią. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w skali innej niż 1:1000, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, winno być odpowiednio wykazane w dokumentacji prac planistycznych.

Wojewoda Opolski wyjaśnia, zatem, co następuje.

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego analiza złożonych wyjaśnień, a także ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Kluczborku pod kątem zapisów z art. 28 ust. 1 ustawy wykazała jednak, że organ stanowiący Gminy Kluczbork uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego **naruszył istotnie zasady sporządzania planu miejscowego** poprzez brak zapewnienia możliwości powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu w odniesieniu do obszarów oznaczonych na rysunku symbolami: 3Kg, 1RO, 1KDLX, 5KDW, 9KDL, 2RPO, KK/KDZ, do których nie odniesiono się w treści uchwały oraz Zi3, Zi4, Zi1- w treści zastosowano oznaczenia Zi3, Zi4 i Zi1, **co skutkuje stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały**. Zgodnie z § 8 pkt 1 i 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), (cyt.): *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*.

Odnośnie zastosowania dwóch różnych oznaczeń kolorystycznych dla terenów o symbolach UO, UZ i US oraz zastosowanie dla obszarów oznaczonych symbolami 1R, 2R, 1MNU oraz 2MNU rozbieżnego kolorystycznie oznaczenia niż zastosowanym w legendzie, Wojewoda Opolski stwierdza, iż **nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**. Jednocześnie organ nadzoru informuje, iż zastosowanie na projekcie planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń jest dopuszczalne zgodnie z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w przedmiotowym planie wykorzystano dwa różne oznaczenia barwne, tj. czerwony i zielony z czerwoną obwódką, dla terenów o symbolach UO, UZ i US, sugerujące w ten sposób różne zagospodarowanie terenu, które w treści uchwały odpowiadają temu samemu obszarowi. W stosunku do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oraz terenów rolniczych oznaczenie barwne, również powoduje brak możliwości jednoznacznego powiązania z legendą. Szrafa koloru ciemnobrązowego z czerwonym zgodnie z legendą, jak również i rozporządzenia, zarezerwowana dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, natomiast oznaczenie literowe wyznacza teren dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Powyższy zarzut braku możliwości jednoznacznego powiązania oznaczenia barwnego z legendą dotyczy terenu rolnego dla którego w legendzie zastosowane kolor jasnożółty, natomiast na rysunku widnieje kolor ciemnożółty, co zgodnie z legendą określa tereny ogrodów i sadów. Rozbieżność oznaczeń barwnych może powodować błędne zinterpretowanie obszaru, co w konsekwencji błędne odczytanie zapisów planu.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w miejscowym planie należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te powinny, zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu

komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi nowo powstałe, jak i drogi istniejące.

Z tego obowiązku nie zwalnia także zamieszczenie jedynie na rysunku planu przebiegu linii rozgraniczających. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430 ze zm.) w § 7 przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry. Jednakże parametry te nie są ścisłe, jako że mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie rada jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości - parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie radzie przysługuje pewna swoboda planistyczna, co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu. Ponadto linie rozgraniczające tylko w sposób ogólny mogą kształtować lokalizację drogi lecz w żadnym razie nie opisują jej parametrów. Pojęcie „parametry” może określać np. szerokość czy długość lecz konkretne ich opisanie względem istniejących warunków terenowych i przyjętej metody ich opisanie pozostaje w gestii różnorodnych działań planistycznych.

Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w szeregu wyroków (sygn. akt II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 696/13).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/GI 99/08 wskazał, że: „(...) *linie rozgraniczające drogę to granice terenów, przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe, ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy(...). Zatem szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia*”.

Biorąc powyższe poprzez brak określenia parametrów dróg istniejących, które nie będą zmieniane na mocy planu, **nie stanowi istotnego naruszenie prawa.**

W planie miejscowym wyznaczono pasy terenów pod przyszłą budowę dróg. Tereny te znajdują się w obrębie terenów rolniczych i terenów rolniczych - trwałych użytków zielonych. 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 elastyczności w określaniu 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 zmienić rada nowelizująca plan. Nie można uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią 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.

W § 38 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Kluczborku określa (cyt.): „*W celu zabezpieczenia kierunkowych potrzeb rozwoju układu drogowego wyznacza się pasy terenów pod przyszłą budowę dróg oznaczone na rysunku planu symbolami: 2R, 4RZ, dla których obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu terenów określone w przepisach odrębnych*”. Powyższe zapisy określają przeznaczenie terenów pod drogi

i zostały one określone liniami rozgraniczającymi obszar o różnym przeznaczeniu, ale nie zostały oznaczone odpowiednim symbolem, a także ww. obszary nie zostały określone jako wielofunkcyjne.

Podobnie w wyroku z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 871/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że niedopuszczalne jest określenie w planie „pasów”, czyli *de facto* „rezerw”. Przy takim ujęciu rezerwy może dojść (w przypadku rzeczywistej lokalizacji drogi) do realizacji tej inwestycji bez wyczerpania wymaganej prawem procedury, czyli bez zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie. Inaczej mówiąc takie unormowanie z jednej strony powoduje, że tereny oznaczone w planie na tereny rolnicze czy trwałe użytki zielone mogą być wykorzystane na cele drogowe, z drugiej zaś może prowadzić do realizacji drogi z pominięciem uruchomienia procedury planistycznej. Jest to niedopuszczalne z punktu widzenia art. 7 Konstytucji i przeczy zasadzie rozdziału kompetencji, bo może prowadzić do wytyczenia drogi przez organy niebędące do tego uprawnione. Nadto jedną z podstawowych zasad, przy sporządzaniu projektu planu, jest jasność i czytelność zawartych w jego treści unormowań. Tymczasem określenie możliwości przeznaczenia terenów na cele rolnicze z dopuszczeniem hipotetycznego przeznaczenia części ich na cele publiczne kłóci się z zasadą, że plan ma w sposób jednoznaczny liniami rozgraniczającymi oddzielać tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zakwestionowane uregulowanie stawia także właścicieli działek objętych terenem planu (w zakresie opisanej rezerwy) w niepewnej, co do możliwości dysponowania (w tym zagospodarowania) działkami sytuacji.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda Opolski uważa, że brak wyznaczenia terenu pod drogi i brak ustaleń, wyznaczenie jedynie „*pasów terenów pod przyszłą budowę dróg*” powoduje, iż jest to **istotne naruszenie prawa**.

Uchwała Rady Miejskiej w Kluczborku w § 30 ust. 2 zawiera zapisy (cyt.) „*Dla obiektów nieujętych w ust. 1 ilość miejsc postojowych należy przyjmować przez analogię*” oraz w § 22 ust. 2 pkt 1 lit. a (cyt.): „*rozplanowanie Placu Niepodległości*”. Organ nadzoru zauważa, iż powyższe zwroty powodują brak możliwości odczytania jednoznacznie uchwalanych norm. Stanowisko Przewodniczącego Rady tłumaczy, iż przytoczone zapisy wynikają z przyjętej praktyki oraz powszechnie stosowanymi w terminologii także przez Konserwatora Zabytków. Natomiast zapisy przedmiotowej uchwały w § 30 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 pkt 1 lit. a dotyczą ustaleń nieprecyzyjnych, odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów prawa. Jednocześnie organ nadzoru informuje, iż stosowanie sformułowań z branży urbanistycznej może powodować problemy w rozumieniu uchwalonych norm.

Odwołanie się do nieistniejących punktów uchwały tj. w § 16 ust. 2 pkt 2 (cyt.): „*zakazuje się mogących spowodować zanieczyszczenie wód podziemnych, w szczególności lokalizacji obiektów i urządzeń mogących spowodować zanieczyszczenie tych wód, z zastrzeżeniem pkt 5*” oraz w § 16 ust. 2 pkt. 3 (cyt.): „*dopuszcza się odstąpienie od zakazu, o którym mowa w pkt. 4, w przypadku (...)*”, powoduje brak możliwości jednoznacznego odczytania normy i wykorzystania przepisu w przyszłości.

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi.

W § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kluczborka – część północna wprowadzono nakaz usuwania z obszaru strefy elementy zniekształcające historyczne założenia urbanistyczne tj. obiekty budowlane usytuowane niezgodnie z historycznym układem zabudowy, czyli *de facto* nakazu likwidacji obiektów z ww. strefy. Wojewoda Opolski informuje, iż żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 tej ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego nakazu likwidacji obiektów budowlanych. Kwestia rozbiórki jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego, a nie planowania przestrzennego. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 200 r. sygn. akt. II OSK 489/10 (cyt.): „*Niedopuszczalnym jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nakazu wyburzenia istniejących budynków. (...) O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel budynku lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Natomiast, gdy budynek zostanie już rozebrany, dysponent nieruchomości powinien mieć możliwość ustalenia, na podstawie zapisów zawartych w planie, w jaki sposób może zagospodarować teren pozostały po rozebranych budynku. Na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel budynku powinien mieć też możliwość ustalenia, jakie wymogi musi spełnić, by możliwe było rozbudowanie, przebudowanie lub nadbudowanie należącego do niego budynku. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności.*”

Ponadto Wojewoda Opolski zwraca uwagę, iż w dniu 18 listopada 2015 r. weszła życie nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonana ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. nr 1777). Nowelizacja tą dokonano m.in. zmiany przepisu art. 15 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu, przestrzennym nadając mu nowe brzmienie, tj.: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:*

- 1) *sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;*
- 2) *zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;*
- 3) *wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.”*

tj. min wprowadzając wymóg sporządzenia uzasadnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przedstawionej tutaj organowi dokumentacji planistycznej brak jest uzasadnienia projektu planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą nr XIX/157/15 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 23 grudnia 2015 r.

Jednakże, w związku z brakiem przepisów przejściowych w zakresie dokonanej nowelizacji, pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie obowiązku zastosowanie nowych przepisów w ramach wszczętych przed wejściem jej w życie procedur uchwalania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewoda Opolski ogranicza się w tym zakresie jedynie do wskazania uznając, iż powyższe nie może stanowić o nieważności podjętego aktu.

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 oraz wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku stwierdza, iż brak zachowania zgodności ustaleń części tekstowej z jej częścią graficzną, nakaz usuwania z obszaru strefy elementów zniekształcających historyczne założenia urbanistyczne tj. obiektów budowlanych usytuowanych niezgodnie z historycznym układem zabudowy, wyznaczenie pasów terenów pod przyszłą drogę stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Ww. uchybienia są na tyle obszerne i ściśle związane z przeważającą częścią ustaleń planu, że nie jest możliwym wyeliminowanie jedynie zapisów obarczonych tymi wadami tak by zakres pozostawionych zapisów planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów, a także by w ten sposób zdeintegrowane zapisy planu pozwalały zachować jego czytelność i kompletność.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. stosowanie dwóch oznaczeń kolorystycznych oraz rozbieżnego koloru na mapie niż w legendzie, braku oznaczenia w legendzie zasięgu oddziaływania linii elektroenergetycznej, nieostrych i nieprecyzyjnych zapisów, brak uzasadnienia, 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 nieważnością uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem uchwały XIX/157/15 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kluczborka – część północna, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami), 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 zm.), 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