



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 lutego 2016 r.

Poz. 353

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.8.2016.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 zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały nr XX/361/15 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2015 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Okrażlak” w Opolu:

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b (cyt.): „*obiekty do likwidacji*”,
- § 5 ust. 7 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 11 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 23 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 27 pkt 8 lit. a tiret pierwszy (cyt.): „*zakaz rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów oznaczonych na rysunku planu jako obiekty do likwidacji*”,
- § 5 pkt 10 lit. e (cyt.): „*nie dopuszcza ogrzewania obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach stałych*”, dla terenów oznaczonych symbolami 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U/W, 7 U/W, 1UC, 1UKS, 2UKS, 1US, 2US, 3US, 4US, 5US, 6US, 1W,
- § 5 ust. 2 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 8 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 15 pkt 8 lit. a zapisu „*oraz odznaczające się wysokim poziomem estetycznym rozwiązań architektonicznych*”,
- § 5 ust. 11- 14 pkt 8 lit. a – „*estetyki*”,
- § 5 ust. 2 pkt 10 lit. e § 5 ust. 5 pkt 10 lit. e, § 5 ust. 8 pkt 10 lit. e, § 5 ust. 11 pkt 10 lit. e zapisu – „*zapewnienie dostęp eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury ciepłowniczej*”,
- § 5 ust. 17-37 pkt 10, zapisów – „*zapewnienie dostęp eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury technicznej*”,
- § 5 pkt w pkt 9 lit. c, dla terenu oznaczonego symbolem 5U, 1W, zapisu – „*zapewnienie dojazdu do istniejącej stacji transformatorowej*”;

2) w części graficznej na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie zapisów legendy:

- „*obiekty do likwidacji*” wraz z oznaczeniem graficznym na terenach oznaczanych symbolem 1KDZ, 1US, 1KDW/E,
- „*proponowany*” dla przebiegu ciągów pieszych oraz przebiegu dróg rowerowych.

UZASADNIENIE

Na sesji 29 grudnia 2015 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/580/09 Rady Miasta Opola z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Okrażlak” w Opolu, podjęła uchwałę nr XX/361/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Okrażlak”

w Opolu. Wyżej wymieniona uchwała wraz załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 4 stycznia 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 27 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 Miasta Opola o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących artykułów:

- 1) § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908) przez zdefiniowanie w § 3 ust. 2 pkt 1 pojęcia „zabudowę mieszkania zbiorowego”, mimo że legalny termin powyższej definicji przewidziany został w § 3 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 9 czerwca 2011 r. (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422);
- 2) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz w § 5 na kartach terenów o nr: 007, 011, 023, 027, w pkt 8 lit. a, zakazu rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów oznaczonych na rysunku planu jako objekty do likwidacji;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) w zapisach § 5 pkt 4 lit. a na kartach terenów o numerach: 006, 011 – 016, poprzez brak ustalenia minimalnej intensywności zabudowy;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sformułowanie w § 5 pkt 10 lit. e (cyt.): „nie dopuszcza ogrzewania obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach stałych.”, dla terenów oznaczonych symbolami 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U/W, 7 U/W, 1UC, 1UKS, 2UKS, 1US, 2US, 3US, 4US, 5US, 6US, 1W;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 2 poprzez sformułowanie w § 5 pkt 8 lit. a na kartach terenów o nr: 002, 004, 008, 015 przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu – „wysokim poziomem estetycznym” oraz na kartach terenów o numerach: 011, 012, 013, 014 – „poprawienie estetyki” powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. poprzez sformułowanie w § 5 pkt 10, na kartach terenów o numerach: 002, 005, 008, 011, 017-037, zapisu – „zapewnienie dostępu eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury (...)” – oraz sformułowanie w § 5 pkt w pkt 9 lit. c, dla terenu oznaczonego symbolem 5U, 1W, zapisu – „zapewnienie dojazdu do istniejącej stacji transformatorowej”;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie dwóch różnych przeznaczeń podstawowych tj. infrastruktury technicznej – wodociągi oraz usług administracyjnych, dla terenu oznaczonego symbolem 1W, poprzez brak odpowiedniego symbolu literowego zarówno w tekście, jak i na rysunku planu oraz braku odpowiedniego oznaczenia barwnego;
- 8) 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 parametrów układu komunikacyjnego dla terenów dróg określonych symbolami 3KDW, 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 4KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 1KDX, 2KDX i terenu ciągu pieszego oznaczanego symbolem 1KP;
- 9) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego

przeznaczenia dla działki nr 1/5 wymienionej na karcie terenu nr 007, na której dopuszcza się jedynie zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne;

- 10) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi przeznaczenia terenu oraz brak ustaleń dla terenów pod ciągi rowerowe stanowiącego zgodnie z §4 ust. 1 pkt 5 lit. b teren z obowiązującymi ustaleniami;
- 11) § 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 poprzez brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do proponowanego przebiegu dróg rowerowych oraz proponowanego przebiegu ciągów pieszych. W treści uchwały brak zapisu na temat proponowanego przebiegu dróg rowerowych oraz proponowanego przebiegu ciągów pieszych, jednakże zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 5 na rysunku planu obowiązującymi ustaleniami są (cyt.): „5) oznaczenia dotyczące komunikacji i infrastruktury technicznej:

a) *ciągi piesze*,

b) *drogi rowerowe*”.

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

Dnia 1 lutego 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Opola (pismo nr BRM.0002.15.29.2016 z 1 lutego 2016 r.), z których wynika, iż zdefiniowanie pojęcia „*zabudowę mieszkania zbiorowego*” w przedmiotowej uchwale dotyczy budynku lub zespołu budynków będących miejscem do zamieszkania czasowego uczniów, studentów i pracowników, a także przeznaczonych na stały pobyt ludzi m.in. domy dziecka. Wyjaśnia również, iż w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zdefiniowane jest pojęcie „*budynek zamieszkania zbiorowego*”, co w konsekwencji dotyczy tylko jednego budynku i jest pojęciem węższym od pojęcia określonego w planie miejscowym.

Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Opola za wystarczające.

W odniesieniu do zakazu rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów oznaczonych na rysunku planu jako obiekty do likwidacji Przewodniczący Rady Miasta Opola tłumaczy, iż (cyt.): „*Ustalenie przeznaczenia terenu i wprowadzanie ograniczeń w jego zagospodarowaniu, w tym rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów, znajduje swe uzasadnienie w wartości ładu 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.*”

W § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz w § 5 na kartach terenów o nr: 007, 011, 023, 027, w pkt 8 lit. a, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Okrągłak” w Opolu wprowadzono zakazu rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów oznaczonych na rysunku planu jako obiekty do likwidacji uchwały. 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 obiektów 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 rozebraniu 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.”.

Wojewoda Opolski zgadza się ze twierdzeniem, iż w planie można wprowadzać zakaz rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów, ale nie można wyznaczać obiektów do likwidacji, gdyż polega to pod prawo budowlane. Organ nadzoru uważa, iż wyznaczenie obiektów do likwidacji jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Przewodniczący Rady Miasta Opola wyjaśnia, iż brak ustalenia minimalnej intensywności zabudowy spowodowane jest tym, iż obszary przeznaczone zostały na tereny sportu i rekreacji, co oznacza, że bardzo prawdopodobny jest przypadek braku występowania na nich jakiegokolwiek zabudowy. W dalszej części wyjaśnia, że wskazano maksymalną intensywność zabudowy, co oznacza, że minimalna intensywność zabudowy wynosi 0.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się m.in. 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 na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W § 5 pkt 4 lit. a na kartach terenów o numerach: 006, 011 – 016 uchwały Rady Miasta Opola, dotyczących teren infrastruktury technicznej – wodociągi i usług opieki zdrowotnej oraz usług administracyjnych oznaczony symbolem 6U/W oraz terenów sportu i rekreacji oznaczonych symbolem US, nie określono minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Wojewoda Opolski informuje, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 Rada Gminy jest zobowiązana do wyznaczenia wszystkich parametrów, nawet gdy na terenie nie będzie realizowana zabudowa. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r. sygn. II SA/Wr 277/13 (cyt.): „*Określenie stosunku powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu powinno być dokonane w sposób precyzyjny, podobnie jak określenia dotyczące gabarytów zabudowy i dachu (np. liczbą, ułamkiem, procentem)*”. Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż brak minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odpowiadając na zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 10 u.p.z.p. 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 włącznie, 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.*”.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sformułowanie w § 5 pkt 10 lit. e nie dopuszcza ogrzewania obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach stałych dla terenów oznaczonych symbolami 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U/W, 7 U/W, 1UC, 1UKS, 2UKS, 1US, 2US, 3US, 4US, 5US, 6US, 1W. 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 węglowych 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 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 stwierdza, iż powyższe zapisy **istotnie naruszają zasady sporządzania planu**, gdyż ograniczają zastosowanie paliwa stałego jako źródła ogrzewania bez odpowiedniego udokumentowania, które mogłoby uzasadniać zastosowania takiego rozwiązania.

Odnośnie zastosowanie w przedmiotowej uchwale sformułowania „*wysoki poziom estetyki*” oraz „*poprawienie estetyki*” Gmina wyjaśnia, iż (cyt.): „*są pojęciami niedookreślonymi, ponieważ nie da się jednoznacznie wskazać, co one oznaczają. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi podstawę prawną sporządzania planów, oparta jest głównie na zasadach wynikających z pierwszych dwóch artykułów. 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 (ład przestrzenny, harmonijna całość, wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe, kompozycyjno-estetyczne) są pojęciami niedookreślonymi, ponieważ nie jest możliwe wskazanie ich jednoznacznej definicji, a ustawodawca celowo posłużył się klauzulami generalnymi. „(...) Klauzule generalne i zwroty niedookreślone, ujęte w prawie administracyjnym, funkcjonują w powiązaniu z uznaniem wyboru konsekwencji prawnych, zastosowania tych środków. Naturalną właściwością języka polskiego jest występowanie w nim określeń wieloznacznych oraz nazw niedookreślonych. Jednak, o ile wieloznaczność w tekście aktu prawnego zawsze jest błędem i dlatego powinna być eliminowana już na poziomie redagowania tekstu, o tyle niedookreśloność (a zatem także nieostrość), tylko wtedy, gdy nie jest celowa. Ma on zapewnić elastyczność tekstu prawnego, a więc używanie takich określeń powinno mieć charakter intencjonalny. Spośród wymogów, które stawia się językowi tekstów aktów prawnych (precyzja, komunikatywność, adekwatność), precyzja zajmuje główną pozycję. Jednak najistotniejsza jest adekwatność, a więc dążenie do tego, by tekst aktu prawnego wyrażał to, co chciał jego twórca (prawodawca)” (...). Adekwatnie zatem do potrzeb, wobec braku możliwości zastosowania precyzyjnych zapisów, wprowadzono powyższe ustalenia, które kierowane są przede wszystkim do osób projektujących architekturę, posiadających odpowiednie wykształcenie i uprawnienia w tym zakresie. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Okrągłak” w Opolu zasadne było użycie wskazanych pojęć niedookreślonych, aby uwzględniając ład przestrzenny (zgodnie z ustawą), w tym wymagania co do walorów architektonicznych, krajobrazowych i kompozycyjno-estetycznych, wskazać na szczególne potrzeby co do kształtowanej zabudowy w tej przestrzeni.”.*

Kolejnym zarzutem odnoszącym się do art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zapis nieprecyzyjnych wymagań wynikający z zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, odnoszących się do nieostrych i niesprecyzowanych pojęć powodujących brak możliwości odczytania jednoznacznie uchwalanej normy, w § 5 pkt 8 lit. a na kartach terenów o nr: 002, 004, 008, 015 tj. „*wysokim poziomem estetycznym*” i § 5 pkt 8 lit. a na kartach terenów o nr: 011, 012, 013, 014 w sformułowaniu „*poprawienie estetyki*” przedmiotowej uchwały. Stanowisko Przewodniczącego Rady wskazuje, iż przytoczone zapisy wynikają z definicji ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, dlatego w ustaleniach planu zawarto powyższe zapisy.

W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być formułowane w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odnoszą się przepisy Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., na podstawie § 143, który brzmi: „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”, zwanych dalej Zasadami. Zgodnie z Zasadami niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów „nieostrych” i niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust 1 ww. rozporządzenia. Przepis prawa

materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

W ocenie Wojewody Opolskiego użycie słowa „*estetyczny*” nie daje możliwości jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości odczytania przyjętej normy, odwołując się do niezobiektywizowanych i niedających się zweryfikować kryteriów stosowanych na etapie podejmowania rozstrzygnięć indywidualnych i związku z czym uważa iż użycia powyższych sformułowań jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Gmina Opola wyjaśniła, iż zastosowanie zapisów dotyczących zapewnienia dostępu eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury oraz zapewnienia dojazdu do istniejącej stacji transformatorowej wynika z uwzględnienia wniosków, opinii i uwag instytucji Energetyka Ciepła Opolszczyzny SA, Wodociągi i Kanalizacja Spółka z o.o., Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., Tauron Dystrybucja SA, które administrują sieciami.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. przewiduje przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki. W wymienionych przepisach nie uregulowano kwestii nakazania adresatom planu zapewnienie możliwość dojazdu oraz dostępu dla właścicieli odpowiednich sieci. Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu uwzględniania warunków lub zasad wskazanych przez operatorów sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn., akt. II SA/Wr 683/14.

Każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego). Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Ponadto bez znaczenia jest fakt, że zapisy takie zostały podjęte na skutek uzgodnienia z zarządcą dróg powiatowych czy właścicielem sieci. Uzgodnienia o sprzecznej z prawem treści można bowiem kwestionować w toku instancji (art. 106 § 5 kpa w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy).

Co więcej, treść planu miejscowego uzgodniona z zarządcą drogi może być poddana kontroli z punktu widzenia legalności przez organ nadzoru i sąd administracyjny (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 16/13).

Wojewoda Opolski uważa, iż powyższe zapisy **istotnie naruszają zasady sporządzania planu miejscowego**.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez brak odpowiedniego symbolu literowego zarówno w tekście, jak i na rysunku planu oraz braku odpowiedniego oznaczenia barwnego dla terenu określonego w tekście symbolem 1W, przewodniczący Rady Miasta tłumaczy (cyt.): „Zastosowano nazewnictwo i oznaczenie umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego (teren **1W** na rysunku planu odpowiada karcie terenu **nr 021** tekstu uchwały - § 5 ust. 21 pkt 1 SYMBOL TERENU – 1W). Ponadto, oznaczenia „łamane” (np. 6U/W, 7U/W) zastosowano na terenach, gdzie jednocześnie występują różne funkcje (np. 6U/W – usługi zdrowia – szpital oraz infrastruktura techniczna – wodociągi; 7U/W – usługi gastronomii – bar „Pod wieżą” oraz infrastruktura techniczna – wodociągi), a także tam, gdzie jest preferowana zmiana funkcji z istniejącej na docelową (np. 1KDW/E – obecnie jest to istniejąca stacja transformatorowa, docelowo do przeniesienia pod ziemię lub na inny teren, na miejscu której preferowany jest parking). Na terenie 1W (infrastruktura techniczna – wodociągi) nie planuje się docelowo zmiany przeznaczenia, a jedynie dopuszcza się usługi, które w żadnym wypadku nie kolidują z obecnym przeznaczeniem (usługi administracji), podobnie jak ma to miejsce na wielu innych terenach. Brak więc uzasadnienia, aby funkcje te rozdzielać bądź wprowadzać wskazane wyżej przeznaczenie „łamane”. 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, co prowadziłoby do nieczytelności i braku przejrzystości planu (§ 9 ust. 3 ww. rozporządzenia), projektant planu rozważa i podejmuje decyzję, jakich użyć oznaczeń, aby były one czytelne, a zarazem umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu.”

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Okrągłak” w wyznaczono tereny o symbolu 1W tj. infrastruktura techniczna – wodociągi oraz usług administracji, jako podstawowe przeznaczenie terenów, jednocześnie symbol literowy zarówno w tekście, jak i na rysunku oraz barwne oznaczenie planu informuje, iż podstawowe przeznaczenie to infrastruktura techniczna – wodociągi. 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 orzeczniczej 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) „*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 administracyjne 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 ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż brak mieszanego przeznaczenia może powodować brak czytelności w treści oraz rysunku planu.

Naruszenie 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 parametrów układu komunikacyjnego dla terenów dróg określonych symbolami 3KDW, 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 4KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 1KDX, 2KDX i terenu ciągu pieszego oznaczanego symbolem 1KP, Rada Gminy wyjaśnia, iż (cyt.): „*Linie rozgraniczające dróg na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi, jednoznacznie określającymi tereny na nie przeznaczonymi, a więc także określają jednoznacznie szerokość tych dróg (zatem parametry). Są także najczęściej wyznaczone w granicach własności nieruchomości i spełniają wymagania dot. parametrów przewidzianych przepisami Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także aktów wykonawczych”*.

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.

Można zgodzić się z twierdzeniem, że linie rozgraniczające drogi wyznaczają szerokość tych dróg. Jednakże 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. Konkretna szerokość projektowanych dróg, zgodnie z wymogami prawodawcy, ma wynikać z treści planu zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając. 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 124) w § 7 przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry. Jednakże parametry te nie są ściśle, 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 Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania, co** do brak parametrów dróg.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 15ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla działki nr 1/5 wymienionej na karcie terenu nr 007, na której dopuszcza się jedynie zieleni urządzonej, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne, Przewodniczący Rady Miasta Opola wskazuje, iż (cyt.): „*Teren 7U/W jest obszarem dużym, który przeznaczony został na usługi oraz infrastrukturę techniczną – wodociągi. Nie oznacza to jednak, że na całym tym terenie, tzn. na każdej działce tam występującej obowiązkowo muszą istnieć takie same funkcje. Jest to nieuzasadnione. To, że jakiś teren przykładowo przeznaczony został na usługi kultury – obiekty kultury sakralnej, przez które należy rozumieć świątynie i obiekty zgromadzeń religijnych, w tym kaplice, plebanie, domy parafialne i katechetyczne, nie oznacza jeszcze, że na każdej działce tego terenu można wybudować kościół. Dopuszczalne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń np. dot. usytuowania na jednej działce kościoła, a na drugiej plebani. Trzeba pamiętać, że głównym celem planu jest wprowadzanie ład przestrzennego. Wskazać można również, że na każdym terenie np. usługowym mogą znaleźć się obiekty usługowe, parkingi, zieleni, co nie oznacza, że na każdej działce może powstać budynek usługowy, co ograniczone jest choćby liniami zabudowy. Wskazanie działek dopuszczonych do lokalizowania parkingu, zieleni, boiska itp. nie oznacza, że należy wyznaczać oddzielne tereny z oddzielnymi przeznaczeniami.*”

Wojewoda Opolski zgadza się ze stanowiskiem Przewodniczącego, iż niemożliwe jest wyznaczenie na każdej działce przeznaczenia podstawowego, jednakże w § 5 na karcie terenu nr 007 w pkt 3 lit. a uchwały wyznacza się przeznaczenie podstawowe (cyt.): „na dz. nr 1/5 dopuszcza się jedynie zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne”. Powyższe narzuca obowiązek konkretnego przeznaczenia podstawowego, które w ocenie organu powinno być wyznaczone osobnymi liniami rozgraniczającymi dla działki nr 1/5.

Przeznaczenia podstawowe nie mogą być wobec siebie alternatywne w tym znaczeniu,

ze dopuszczenie ich realizacji osobno nie może prowadzić do braku realizacji funkcji podstawowej określonej w sposób sugerujący łączność przeznaczeń podstawowych. W planie określono przeznaczenie podstawowe dla terenu oznaczonego symbolem 7U/W jako „*infrastruktury technicznej – wodociągi, usługi kultury i nadz. nr 1/5 dopuszcza się jedynie zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne*”. Zapis taki we fragmencie „na dz. nr 1/5 dopuszcza się jedynie zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne” 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 infrastruktury technicznej – wodociągi, usługi kultury i dodatkowo na działce nr 1/5 będzie realizowana tylko zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne.

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 infrastruktury technicznej - -wodociągi z usługami kultury, a osobny teren dla działki nr 1/ z przeznaczeniem pod zieleń urządzoną, ciągi piesze, drogi rowerowe oraz ogródki gastronomiczne. Wobec tego tak skonstruowany przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia teren w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a wręcz może powodować niemożliwość jego zastosowania (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla działki nr 1/5.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się (cyt.) „*przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”, § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury (cyt.) „*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*”, oraz pkt 9 Rozporządzenia (cyt.) „*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; określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych*”. Przedmiotowa uchwała wyznacza na rysunku planu drogi rowerowe jako oznaczenie liniowe, przechodzące przez tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż (cyt.) „*Schematyczne przedstawienie drogi rowerowej na rysunku oznacza, że zgodnie z zapisami szczegółowymi, istnieje obowiązek realizacji jednostronnej lub dwustronnej drogi rowerowej, a w przypadku realizacji jednostronnej należy zapewnić na niej ruch dwukierunkowy. Dopuszcza się także możliwość lokalizacji dróg rowerowych na terenach sąsiednich. W związku z tym, nie jest celowe wyznaczenie drogi rowerowej liniami rozgraniczającymi bez posiadania projektu technicznego ulicy, ponieważ najczęściej droga rowerowa jest elementem organizacji jej ruchu. Jednoznaczne wyznaczenie drogi rowerowej niepotrzebnie narzucałoby rozwiązania techniczne i projektowe ulicy, co wielokrotnie nie jest uzasadnione aktualnym stanem wiedzy i ewentualnych przyszłych potrzeb*”.

W ocenie tut. organu określenie w § 4 ust. 1 pkt 5 lit. b przedmiotowej uchwały drogi rowerowe oraz ciągi pieszych (wyznaczonych na rysunku planu przy pomocy kropek) jako obowiązujące ustalenia planu oraz oznaczenie ich na rysunku planu w postaci liniowej, 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. Jeżeli rada gminy wyznacza w treści uchwały drogi rowerowe lub ciągi

piesze winny być wyznaczone jako osobne przeznaczenie terenów przy pomocy linii rozgraniczających. Jeśliby jednak na danym terenie dopuszcza się realizację ww. ciągów nie należało ich wyznaczać na rysunku planu.

Jednakże w tym przypadku Wojewoda Opolski ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa.

Odnosnie zarzutu braku możliwości powiązania rysunku planu z treścią Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „każde oznaczenie na rysunku - drogi rowerowej lub ciągu pieszego ma swój odpowiednik w tekście uchwały w zasadach obsługi komunikacyjnej (pkt 9 każdej karty terenu). Schematyczne przedstawienie drogi rowerowej lub ciągu pieszego na rysunku oznacza jedynie ich kierunek w zakresie dwóch docelowych punktów bez dokładnego przesądzania o przebiegu chodnika lub ścieżki rowerowej, celowo pozostawiając pewną dowolność w tym zakresie.”

Wojewoda Opolski zauważył, iż sformułowanie na załączniku graficznym w legendzie zapisu „proponowany” dla ciągów pieszych i dróg rowerowych nie określa dokładnie w jakim miejscu ma przebiegać ciąg pieszy i rowerowy (ponadto nie zostały określone liniami rozgraniczającym), zgodnie z zapisem uchwały w § 4 ust. 1 pkt 5, mówiącym o obowiązkowych ustaleniach dla oznaczeń dotyczących komunikacji i infrastruktury technicznej – ciągi piesze i drogi rowerowe.

Organ nadzoru informuje, iż zapis w legendzie – „proponowany”, nie jest ustaleniem pewnym, dlatego należy usunąć ww. zapis.

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 Miasta Opola stwierdza, iż wyznaczenie obiektów do likwidacji, niedopuszczenia ogrzewania opartych na paliwach stałych, zastosowanie sformułowania „estetyczny” i „proponowany”, zapewnienie dostępu i dojazdu do infrastruktury technicznej stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części.

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. brak minimalnej intensywności zabudowy, brak odpowiedniego symbolu literowego i oznaczenia barwnego, brak parametrów dróg, brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi działki nr 1/5 oraz dróg rowerowych i ciągów pieszych, 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. niezgodności z prawem uchwały nr XX/361/15 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Okraślak” w Opolu, Wojewoda uznaje, iż wadliwość części zapisów dotyczących:

3) w części tekstowej dotyczącej:

- § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b (cyt.): „**obiekty do likwidacji**”,
- § 5 ust. 7 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 11 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 23 pkt 8 lit. a tiret pierwszy, § 5 ust. 27 pkt 8 lit. a tiret pierwszy (cyt.): „**zakaz rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy istniejących obiektów oznaczonych na rysunku planu jako obiekty do likwidacji**”,
- § 5 pkt 10 lit. e (cyt.): „**nie dopuszcza ogrzewania obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła opartych na paliwach stałych.**”, dla terenów oznaczonych symbolami 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U/W, 7 U/W, 1UC, 1UKS, 2UKS, 1US, 2US, 3US, 4US, 5US, 6US, 1W,

- § 5 ust. 2 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 8 pkt 8 lit. a, § 5 ust. 15 pkt 8 lit. a zapisu „**oraz odznaczające się wysokim poziomem estetycznym rozwiązań architektonicznych**”,
- § 5 ust. 11- 14 pkt 8 lit. a – „**estetyki**”,
- § 5 ust. 2 pkt 10 lit. e, § 5 ust. 5 pkt 10 lit. e, § 5 ust. 8 pkt 10 lit. e, § 5 ust. 11 pkt 10 lit. e zapisu – „**zapewnienie dostęp eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury ciepłowniczej**”,
- § 5 ust. 17-37 pkt 10, zapisów – „**zapewnienie dostęp eksploatacyjnego do przebiegającej infrastruktury technicznej**”,
- § 5 pkt w pkt 9 lit. c, dla terenu oznaczonego symbolem 5U, 1W, zapisu – „**zapewnienie dojazdu do istniejącej stacji transformatorowej**”,

4) w części graficznej na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie zapisów legendy:

- „**obiekty do likwidacji**” wraz z oznaczeniem graficznym na terenach oznaczonych symbolem 1KDZ, 1US, 1KDW/E,

- „**proponowany**” dla przebiegu ciągów pieszych oraz przebiegu dróg rowerowych.

skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XX/361/15 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2015 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 (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