ZARZĄDZENIE Nr 1855/GNP/2022
PREZYDENTA MIASTA KĘDZIERZYN-KOŹLE

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych w związku z wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina.

Na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559[1]), art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 2373, 2389) i art. 17 pkt. 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w wykonaniu uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle nr XXV/283/20 z dnia 29 września 2020 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina, zarządzam co następuje:

§ 1. Rozpatruję uwagi złożone w związku z wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina, zgodnie z rozstrzygnięciem, stanowiącym załącznik do zarządzenia.

§ 2. Wykonanie zarządzenia powierzam Kierownikowi Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego.

§ 3. 1. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem wydania.

2. Tekst zarządzenia sporządzono w dwóch egzemplarzach.

3. Zarządzenie podlega publikacji na stronie podmiotowej Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle w Biuletynie Informacji Publicznej, z ograniczeniami wynikającymi z zachowania obowiązku ochrony danych osobowych zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych.

PREZYDENT MIASTA
KĘDZIERZYN-KOŹLE
Sabina Nowosielska (-)

Odpowiedzialny za sporządzenie informacji:
Kierownik Wydziału Gospodarki
Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego
Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle
Małgorzata Jarosz-Wojtarowicz (-)

[1] Zmiana teksu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2022 r. poz. 583.

Załącznik do zarządzenia Nr 1855/GNP/2022
Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle
z dnia 13 kwietnia 2022 r.

Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina.

Uwaga nr 1

Imię i nazwisko: **Czysty Region spółka z o.o.**
Adres zamieszkania: 47-230 Kędzierzyn-Koźle, ul. Naftowa 7
Data wpływu: 30 marca 2022 r.
Oznaczenie nieruchomości, których dotyczy uwaga:
Działka nr 1974/15, obręb Kędzierzyn.

Treść uwag:

„Mając na względzie plany rozwojowe Spółki oraz biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie utworzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zlokalizowanego w miejscu bardziej dostępnym dla mieszkańców miasta Kędzierzyn-Koźle składamy uwagę do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina, polegającą na zmianie przeznaczenia części terenów oznaczonych na rysunku planu (załącznik nr 1.4) symbolami 4.1MN oraz 4.2KDW na teren infrastruktury technicznej z zakresu gospodarki odpadami – punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, zgodnie z załącznikiem graficznym dołączonym do niniejszej uwagi.

Obecna lokalizacja punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w rejonie istniejącego składowiska odpadów przy ul. Naftowej powoduje, że jest on mało efektywny. Jest on znacznie oddalony od największych osiedli mieszkaniowych Kędzierzyna-Koźla, dlatego dostarczanie na jego teren odpadów komunalnych przez mieszkańców miasta jest dla nich uciążliwe.

W tym celu Spółka nabyła w bezpośrednim sąsiedztwie działki stanowiącej przedmiot uwagi nieruchomość złożoną z działki nr ew. 1969/14, na której planowane jest usytuowanie głównej części inwestycji związanej z utworzeniem punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Działka 1974/15 zostałaby przeznaczona jako dodatkowe zaplecze tworzonego pszoku, wykorzystywane m. in. jako zaplecze socjalno-techniczne, parking oraz plac manewrowy dla samochodów.”

Rozstrzygnięcie: Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle postanowił uwzględnić uwagę.

Uzasadnienie:

Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle postanowił w całości uwzględnić uwagę. Zaproponowana zmiana przeznaczenia części działki nr ew. 1974/15, obręb Kędzierzyn jest zgodna z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XIII/144/19 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 26 września 2019 r., które w ramach dopuszczalnych kierunków przeznaczenia terenów MN – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wskazuje obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. Przedmiotowa działka stanowi własność Gminy Kędzierzyn-Koźle zatem sposób jej zagospodarowania nie narusza interesów osób trzecich oraz nie powoduje konieczności ponawiania procedury planistycznej. Ponadto zgodnie ze złożoną uwagą teren ten ma być wykorzystywany jedynie jako zaplecze socjalno-techniczne, parking oraz plac manewrowy dla samochodów dla nowoutworzonego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych – nie będzie powodował uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Uwagi o numerach od 2 do 4 są tożsame co do swojej treści w związku z czym zostały one rozstrzygnięte przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w taki sam sposób.

Uwaga nr 2

Imię i nazwisko:

Adres zamieszkania:

Data wpływu: 1 kwietnia 2022 r.

Oznaczenie nieruchomości, których dotyczy uwaga:

Działka nr 374/3 obręb Blachownia.

Uwaga nr 3

Imię i nazwisko:

Adres zamieszkania:

Data wpływu: 1 kwietnia 2022 r.

Oznaczenie nieruchomości, których dotyczy uwaga:

Działka nr 373/2 obręb Blachownia.

Uwaga nr 4

Imię i nazwisko:

Adres zamieszkania:

Data wpływu: 1 kwietnia 2022 r.

Oznaczenie nieruchomości, których dotyczy uwaga:

Działka nr 374/3 obręb Blachownia.

Treść każdej z uwag:

„…w związku z obwieszczeniem Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 11 lutego 2022 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina, po zapoznaniu się z projektem uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle w sprawie jego uchwalenia, wnoszę o:

I. wykreślenie §9 pkt 2) – pkt 5) MPZP;

II. wykreślenie §22 ust.3 MPZP;

względnie, w razie nie uwzględnienia wniosków ad. 1 i ad. II:

III. wprowadzenie postanowień zezwalających na stosowanie blachodachówki jako materiału budowlanego w strefie ochrony konserwatorskiej.

UZASADNIENIE

1. uwagi ogólne

1.1. Na wstępie konieczne jest poczynienie uwag o charakterze porządkującym.

1.2. Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm., dalej: „u.o.z."): „Formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (...)". W myśl art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm., dalej: „u.p.z.p."): „W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym

krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej". Rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej: „rozporządzenie"), w § 4 pkt 4 wskazuje natomiast, że „Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 4) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów".

1.3. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że przyznana Radzie Gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby ternu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

1.4. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r. IV SANVr 807/04,publ. OSA z 2005 r. Nr 2, poz. 43).

1.5. Zaznaczenia przy tym wymaga, że przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. II OSK 240/13).

1.6. Na dzień sporządzenia niniejszego uzupełnienia uwag do projektu MPZP, w zakresie w jakim projekt MPZP w sposób oczywiście dowolny, niedookreślony, wykraczający poza upoważnienie ustawowe reguluje zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych [§9 pkt 2) - pkt 5) MPZP] oraz określa zakres dopuszczalnych zmian w zabytkach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków [§22 ust. 3 MPZP] należy uznać go za sporządzony z oczywistym przekroczeniem granic władztwa planistycznego (z istotnym naruszeniem zasad sporządzenia MPZP), co zostanie w sposób szczegółowy opisane w dalszej części uzasadnienia.

2. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych [§9 pkt 2 -5 MPZP]

[Przekroczenie kompetencji]

2.1. W projekcie MPZP w § 9 pkt 2 - 5 uregulowano szczegółowe zasady dotyczące zabudowy w strefie ochrony konserwatorskiej B obejmującej zabytki wpisane do gminnej ewidencji zabytków, w tym m.in. wprowadzono:

i) nakaz stosowania nie więcej niż trzech kolorów dla ścian spośród naturalnej kolorystyki materiałów wykończeniowych takich jak: ceramika budowlana, kamień naturalny, metal, drewno, szkło, a dla powierzchni malowanych lub struktur barwionych - odpowiadających w systemie NCS barwom o oznaczeniu z zakresu podanego w tabeli w § 5 pkt. 6 lit. b tiret drugie, ii) stosowanie stolarki lub ślusarki zewnętrznej odzwierciedlającej geometrię i proporcje podziałów stolarki lub ślusarki stanowiącej cechę historyczną zabytku, iii) realizacja rozbudowy jako podporządkowanej architekturze zabytkowej oraz stosowanie formy architektonicznej lub rozwiązań materiałowych odróżniających się od cech historycznych zabytku, w sposób nie powodujący ich zatarcia.

2.2. Powyższe zapisy statuują znaczące ograniczenia w zakresie dopuszczalnych robót budowlanych związanych z obiektami wpisanymi do gminnej ewidencji zabytków, przy czym ograniczenia te nie wynikają z przepisów ustawowych (ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), a wręcz wskazać należy, że ograniczenia te są dalej idące niż ustanowione w stosunku do zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w wyżej wymienionej ustawie. Wskazać bowiem należy, że art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1332), dopuszcza prowadzenie robót budowlanych przy obiektach zabytkowych. Ustawodawca w tym przepisie wyróżnił dwie sytuacje, a mianowicie - gdy prowadzenie robót wymagających pozwolenia na budowę dotyczy prac przy obiekcie lub na obszarze objętym ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków oraz gdy dotyczy obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków. W pierwszym przypadku przed wydaniem pozwolenia na budowę konieczne jest uzyskanie przez inwestora stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. W drugim przypadku pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

2.3. Tym samym należy uznać, że nie istnieje generalny zakaz prowadzenia robót budowlanych w obiektach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, wręcz przeciwnie - roboty budowlane są dopuszczalne, przy czym wymagają dokonania uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W tym kontekście wskazać natomiast należy, że daleko idące ograniczenia wprowadzone w projekcie MPZP czynią niemożliwym wykonanie jakichkolwiek robót budowlanych w obiekcie (bezwzględny nakaz odtworzenia cech historycznych budynku), a tym samym należ uznać, że faktycznie uniemożliwiają prowadzenie jakichkolwiek robót w obiekcie.

2.4. Jednocześnie należy uznać, że projekt MPZP nakłada na właścicieli nieruchomości planujących realizację robót budowlanych w obiektach podwójny obowiązek, pierwszy: w zakresie zgodności projektu budowlanego z MPZP, który statuuje konkretne i indywidualne zakazy i nakazy w stosunku do projektowanych robót (zastępujący de facto pozwolenie konserwatorskie), drugi - wynikający z przepisów ogólnych, polegający na uzgodnieniu pozwolenia na budowę z wojewódzkim konserwatorem zabytków stosownie do art. 39 ust. 3 u.o.z.

2.5. Na tej podstawie należy uznać, że Rada Miasta przekroczyła swoje kompetencje we wskazanym zakresie - ustawodawca bowiem celowo nie wskazał w przywołanych przepisach ustaleń i czynności, jakie powinny podjąć właściwe organy, w celu zapewnienia należytej ochrony zabytkom. Ustawodawca pozostawił te kwestie do oceny właściwym organom, które w granicach przysługującego im władztwa planistycznego, są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań. Przywołane wcześniej przepisy rangi ustawowej stanowią podstawę prawną dla obowiązków spoczywających na właściwych organach, zaś forma ich realizacji jest zależna od danych okoliczności. W przypadku zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków - taką formą jest uzgodnienie pozwolenia na budowę z wojewódzkim konserwatorem zabytków stosownie do art. 39 ust. 3 u.o.z.

2.6. W kontekście powyższego wskazać należy, że w orzecznictwie słusznie przyjmuje się, że: „Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 p.b. oraz w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody

organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków (wyrok NSA z dnia 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17).

2.7. Dodatkowo przyjmuje się, że: „Za niedopuszczalne należy zatem uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu zachowania oryginalnego wyposażenia budynków wpisanych do ewidencji zabytków, w przypadkach gdy ustawa tego nie wymaga. Rację ma zatem Wojewoda, że taki nakaz nie ma ustawowej podstawy prawnej i nie może ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy co do zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej". (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.11.2020 r., IV SA/Po 329/20).

2.8. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy uznać, że Rada przekroczyła swe kompetencje do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestii związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków poprzez określenie zakazów i nakazów, które to prawo przysługuje wyłącznie organowi ochrony zabytków.

2.9. Ugruntowany jest przy tym pogląd orzeczniczy, że zawieranie w akcie prawa miejscowego powtórzeń i modyfikacji norm bezwzględnie obowiązujących stanowi o naruszeniu prawa przede wszystkim dlatego, że mogą prowadzić do wadliwej interpretacji woli uchwałodawcy (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, w ONSA 1993/2/44; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/tar 1179/98, w OSS 2000/1/17). Także od strony odbiorcy normy prawa miejscowego może dojść do sytuacji, w której norma ta w pierwszej kolejności będzie rozumiana zgodnie z treścią tego prawa, bez odniesienia się do normy źródłowej jaką jest przepis prawa rangi ustawowej. Taki zabieg może doprowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany woli prawodawcy i w ostatecznym kształcie do podjęcia decyzji sprzecznej z intencją ustawodawcy, a więc z aktem wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji).

[Naruszenie prawa własności]

2.10. W dalszej kolejności należy wskazać, że postanowienia projektu MPZP ograniczają Wnioskodawcy możliwość realizacji przysługującego mu prawa własności oraz urzeczywistnienia jego słusznego interesu w zagospodarowaniu nieruchomości, w sposób zapewniający realizację jego potrzeb bytowych i inwestycyjnych.

2.11. Pamiętać przy tym należy, że zarówno wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, jak też prawo własności są wartościami, które organ planistyczny ma obowiązek uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 4 i pkt 7 u.p.z.p.). W sytuacjach zatem gdy dochodzi do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego konieczne jest ich wyważenie przez organ planistyczny. Gminy wprowadzając rozwiązania planistyczne ograniczające korzystanie z oznaczonych nieruchomości muszą zadbać o to, aby przyjmowane ustalenia planu pozostawały w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów oraz pozostawały w zgodzie z obowiązującymi przepisami (wyrok NSA z dnia 24.04.2019 r., II OSK 3112/18). Dokonując wyboru co do zakresu ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów terenów, które znalazły się w strefie ochronnej, organ planistyczny powinien kierować się względem na jak najmniejszą uciążliwość nakładanych ograniczeń oraz ich - niezbędność - dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków. Na to wskazuje literalne brzmienie art. 19 ust. 3 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a w szczególności użyte w nim sformułowanie: "w miarę potrzeby" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14.06.2018 r., IV SA/Po 294/18).

2.12. W niniejszym przypadku daleko idąca ingerencja w prawo własności Wnioskodawcy nie tylko nie jest proporcjonalna do celu wprowadzenia tychże ograniczeń (wobec problematycznej kwestii „zabytkowości" obiektu położonego na Nieruchomości Wnioskodawcy, ale stanowi również przykład przekroczenia przez Radę Miasta kompetencji ustawowych, co zostało szczegółowo uzasadnione powyżej.

[Niedookreśloność zakazów i nakazów]

2.13. W ocenie Wnioskodawcy ograniczenia wprowadzone przez MPZP są dotknięte są daleko idącą niedookreślonością. Za takie należy uznać m.in. następujące pojęcia: „odtworzenie cech historycznych zabytku", „zakaz użycia materiałów wykończeniowych powodujących zatarcie cech historycznych zabytku", „(...) w sposób nie powodujący zatarcia cech historycznych zabytku", „stosowanie formy architektonicznej lub rozwiązań materiałowych odróżniających się od cech historycznych zabytku, w sposób nie powodujący ich zatarcia".

2.14. Wnioskodawca przy tym zauważa, że część odniesień do „cech historycznych budynku" została usunięta w projekcie MPZP, znaczna część tych odniesień wciąż w projekcie pozostała. Tytułem przykładu została wykreślona z § 9 pkt 3) MPZP, § 22 ust. 1 MPZP.

2.15. Takie działanie jest działaniem niekonsekwentnym, skoro bowiem słusznie przyjęto, że niedookreśloność pojęcia „cech historycznych budynku" powinna skutkować jego usunięciem, winno ono zostać zastosowane do wszystkich postanowień MPZP.

2.16. W tym kontekście wskazać należy, że analogiczny problem był analizowany przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5.04.2018 r., IV SA/Po 1240/17, WSA wskazał m.in., że: „W odniesieniu jednak do § 5 pkt 2, 5, 6, 7 i 8 Sąd stwierdza, że regulacje te dotknięte są daleko idącą niedookreślonością, a w konsekwencji wymykają się kontroli; jednocześnie w sposób nadmiernie rygorystyczny ingerują w prawo własności Skarżącego. Należy bowiem wskazać, że w punktach tych Rada przewidziała: w pkt 2 nakaz uzyskania pozytywniej opinii konserwatorskiej na prowadzenie prac przy obiektach - nie wskazując rodzaju takich prac (np. budowlanych, innych) co skutkuje rozciągnięciem tego obowiązku ad absudrum na wszelkie rodzaje prac, co nie znajduje umocowania ani w przepisach powszechnie obowiązujących, a nie mieści się w ramach władztwa planistycznego; w pkt 5 nakaz zachowania oryginalnej stolarki okiennej i drzwiowej oraz przywracanie historycznego charakteru budynków w oparciu o lokalne wzory budownictwa i dostępną ikonografię - co, podobnie jak wcześniej, wprowadza ograniczenia, których zakresu nie można jednoznacznie określić, albowiem określenie "historyczny charakter budynków w oparciu o lokalne wzory budownictwa i dostępną ikonografię" jest formułą zbyt ogólną, a przez to ograniczenie wykonywania prawa własności doznaje zbyt dużego uszczerbku; w pkt 6 nakaz zachowania tradycyjnego pokrycia dachowego - bez wskazania jakie to pokrycie ów nakaz pozostaje niedookreślony i niemożliwe jest precyzyjne określenie dopuszczalnych pokryć dachowych;, jest to również sprzeczne z innymi ustawami o czym wspominał skarżący w skardze; w pkt 7 zakaz stosowania materiałów ahistorycznych jak blachodachówka - podobnie jak we wcześniejszym punkcie zakazu nie da się jednoznacznie odkodować i ustalenie dopuszczalnych pokryć dachowych jest niemożliwe; w pkt 8 zakaz zewnętrznego ocieplania obiektu - ten zakaz nie został uzasadniony i jako taki wymyka się kontroli, jest również zbytnią ingerencją w wykonywanie prawa własności, a jego realizacja może spowodować kolizję z szeroko pojętymi przepisami prawa budowlanego, stawiającego budynkom konkretne wymogi w zakresie ociepleń budynków i termoizolacji."

2.17 Mając na względzie powyższe, również w zakresie w jakim projekt MPZP wciąż operuje pojęciami nieostrymi należy uznać go za sprzeczny z bezwzględnie obowiązującymi przepisami, w tym z zasadami techniki prawodawczej.

3. Zakres dopuszczalnych zmian w zabytkach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków [§22 ust. 3 MPZP]

3.1. Wnioskodawca wskazuje, że § 22 ust. 3 MPZP jest oczywiście sprzeczny z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 4 rozporządzenia w zw. z art. 19 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.o.z. statuując w stosunku do obiektów normy o charakterze konkretnym i indywidualnym (zastępując tym samym decyzje administracyjne).

3.2. Tożsama kwestia stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10.07.2020 r., NK-N.4131.122.4.2020.JW1.

3.3. W rozstrzygnięciu wskazano, że: „Zakres kompetencji prawodawczej jakim dysponuje organ stanowiący gminy w odniesieniu do zabytków odnosi się zatem do: 1) obiektów i 2) terenów - które powinny zostać w planie miejscowym określone, a ponadto - tylko w odniesieniu do terenów - możliwe jest ustalenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu. Regulacja ta spójna jest z unormowaniami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz 3) parków kulturowych. Ta ogólna wytyczna nakazująca ochronę zabytków została przy tym sprecyzowana w formie normy kompetencyjnej w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez wskazanie, że w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja prawodawcza wynikającą z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwala zatem na ustalenie stref konserwatorskich, a w ramach tych stref ograniczeń, zakazów i nakazów. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że w planie miejscowym można ustanowić nakazy, zakazy i ograniczenia, które muszą być jednak odnoszone do terenów chronionych (stref konserwatorskich). Tymczasem w kwestionowanym fragmencie § 6 pkt 4 uchwały zostały wprowadzone ustalenia planistyczne odnoszące się do konkretnych zabytków nieruchomych wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Do dokonywania takich, zindywidualizowanych regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego organ stanowiący gminy upoważniony zaś nie jest. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i - choć wykazuje się on na tle innych aktów prawa miejscowego daleko idącą specyfiką regulacji - musi być kształtowany zgodnie z podstawowymi zasadami prawodawczymi. Plan miejscowy nie może zatem zawierać norm indywidualno-konkretnych odnoszących się do poszczególnych nieruchomości, gdyż takie normy są domeną rzeczowych aktów administracyjnych. Powoływane wyżej regulacje ustawowe wyraźnie wskazują, że normy związane z ochroną zabytków mogą być w planie miejscowym ustalane dla poszczególnych terenów ujmowanych w strefy ochrony konserwatorskiej, nie zaś odnosić się do indywidualnie określonych zabytków nieruchomych. Mogą być one w planie jedynie określone, tj. wskazane (co nastąpiło w niekwestionowanej części uchwały oraz na załączniku graficznym do uchwały). Zabytki wpisane do rejestru zabytków podlegają ochronie na podstawie tego wpisu, a więc zgodnie z przepisami odrębnymi. Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, a także regulowaną w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, że dopuszczenie ustaleń planistycznych sformułowanych dla poszczególnych nieruchomości nie jest możliwe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6. pkt 4 uchwały we fragmencie "dla których: a) ustala się ochronę elementów architektonicznego ukształtowania budynku i jego detalu architektonicznego, w tym ukształtowanie bryły budynku, formy (w tym spadku) dachu, ukształtowanie elewacji i jej rozwiązań materiałowych, b) ustala się stosowanie przy przebudowie materiałów budowlanych i wykończeniowych - zgodnych z dotychczasowym historycznym charakterem zabudowy".

3.4. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy uznać, że w zakresie w jakim projekt MPZP statuuje normy indywidualno-konkretne odnoszące się do poszczególnych nieruchomości (w tym Nieruchomości Wnioskodawcy) [§22 ust. 3 MPZP] istotnie narusza zatem zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z p. w zw. z § 4 pkt 4 rozporządzenia, w zw. art. 19 ust. 3 u.o.z. i w związku z tym projekt ten winien ulec modyfikacji (wykreślenie §22 ust. 3 MPZP) zgodnie z wnioskiem Wnioskodawcy.

3.5. W tym kontekście pojawia się bowiem pytanie - w jaki sposób intepretować normę z §22 ust. 3 MPZP, zgodnie z którą wprowadza się: „nakaz ujednolicenia materiału oraz kolorystyki pokrycia dachowego budynków zlokalizowanych pod adresem ul. Przyjaźni 30, 32, 34, 36, 38, 40". Czy nakaz ten zaczyna obowiązywać wraz z uchwaleniem MPZP? Kto ten nakaz będzie egzekwował i na jakim etapie?

3.6. Zgodnie z art. 35 u.p.z.p.: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania".

3.7. Zasadne jest zatem pytanie, czy nakaz z § 22 MPZP modyfikuje normę z art. 35 u.p.z.p., co z kolei powoduje, że właściciele nieruchomości zyskują prawo do odszkodowania w związku z poniesieniem szkody na skutek wejścia w życie MPZP? W ocenie Wnioskodawcy taka wykładnia postanowienia MPZP byłaby dopuszczalna. Powyższe kontrowersje są zatem oczywistym skutkiem wprowadzenia do MPZP postanowień, które mają charakter decyzji - zawierają normy konkretno-indywidualne.

3.8. Taki sposób regulacji powoduje również problem na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę dla danej nieruchomości objętej zapisem § 22 ust. 3 MPZP. Decyzja o pozwoleniu na budowę dotycząca zabytków wpisanych do ewidencji zabytków podlega uzgodnieniu z konserwatorem zabytków. Konserwator uzgadnia decyzję na podstawie obowiązujących w dacie uzgodnienia przepisów prawa (ustawa o ochronie zabytków i opiece nas zabytkami). Czy w przypadku, gdy zapisy § 22 ust. 3 MPZP stracą na aktualności, konserwator będzie mógł wydać uzgodnienie odbiegające od zapisów § 22 ust. 3 MPZP? Konserwator wydając uzgodnienie nie jest związany zapisami MPZP, jest nimi związany organ administracji architektoniczno-budowlanej. Jak będzie wyglądało rozstrzygnięcie wniosku o pozwolenie na budowę, jeżeli uzgodnienie konserwatora będzie sprzeczne z § 22 ust. 3 MPZP? Czy w takim przypadku organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek zastosować się do uzgodnienia konserwatora, czy do § 22 ust. 3 MPZP? Wszystkie te kwestie, przy obecnych zapisach MPZP, pozostają wyjątkowo niejasne.

4. Podsumowanie

Mając na względzie przytoczone wyżej okoliczności sprawy, w związku ze sporządzeniem projektu MPZP w sposób istotnie naruszający zasady jego sporządzenia (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), co winno skutkować stwierdzeniem jego nieważności, wnoszę jak powyżej.”

Rozstrzygnięcie uwag 2, 3 i 4: <u>Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle postanowił nie uwzględnić żadnej z uwag oznaczonych numerami 2, 3 i 4.</u>

Uzasadnienie:

Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle przyjmuje do wiadomości uzasadnienie do złożonej uwagi, jednak należy mieć na uwadze, że ochrona zabytku na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to zagadnienie wymagające szczególnej dbałości w zakresie ustaleń i zapisów dotyczących zabytków, dobieranych w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. Stosownie bowiem do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem planowania przestrzennego nie jest ochrona pojedynczego zabytku, lecz pogodzenie, w ramach ładu przestrzennego, potrzeb wynikających z rozmaitych czynników. Wśród tych czynników wymieniona jest *in genero* ochrona zabytków (a więc nie zabytku indywidualnego) i to dopiero na miejscu czwartym. W tym kontekście należy stwierdzić, że każdy zabytek, bądź jak w tym przypadku zespół budynków stanowiących zabytki, posiada swoją indywidualną wartość, która powinna być przedmiotem pogłębionej analizy, której wynikiem są ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Takiej analizy dokonano już w latach 80-tych XX wieku, kiedy to decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wpisano przedmiotowe budynki do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Budynki mieszkalne będące przedmiotem uwagi powstały w pierwszej połowie XIX w., w zespole zabudowy osady przemysłowej jako budynki pracowników pobliskiej walcowni blachy zaprojektowanej i wzniesionej w 1807 r. wg projektu szkockiego inżyniera Johna Baildona (jednego z najbardziej uznanych projektantów architektury przemysłowej działającego na terenie Górnego Śląska na przełomie XVIII i XIX w.). Pomimo dokonanych przekształceń niektórych elementów (wymieniona stolarka okienna, pokrycie dachu), budynki zachowały nieprzekształconą, oryginalną bryłę oraz skromną dekorację architektoniczną, ze względu na które zostały ujęty w ewidencji zabytków. Wartości naukowe i historyczne dotyczą tu więc zabytku jako dokumentu epoki, w której powstał – i one zostały zachowane. Wartości artystyczne, na które składają się architektura i forma budynków, pomimo

nieznacznych przekształceń odzwierciedlają styl klasycystyczny w jakim powstały budynki. W związku z czym objęcie budynków ochroną w postaci ujęcia w ewidencji zabytków jest jak najbardziej zasadne.

Przytoczone w uzasadnieniu do uwagi szerokie orzecznictwo z zakresu ustaleń ochrony zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego każdorazowo odnosi się do innych przypadków zastosowanych w planach miejscowych zapisów za zakresu ochrony obiektu zabytkowego, dlatego nie można wprost odnieść zawartych w nim rozstrzygnięć sądów do ustaleń zawartych w opracowanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Opracowany projekt planu zawiera ustalenia z zakresu ochrony zabytkowego budynku ograniczające się wyłącznie do zachowania historycznej formy architektonicznej (bryły), wyglądu oraz rozmieszczenia otworów okiennych i drzwiowych, zewnętrznego detalu architektonicznego, materiału oraz kolorystyki pokrycia dachowego a także sposobu wykończenia ścian zewnętrznych. Nie odnosi się w żaden sposób do elementów konstrukcyjnych budynku i wykończenia wnętrz budynku, które mogą zgodnie z ustaleniami projektu planu być przedmiotem prac budowlanych, z zastosowaniem współczesnych technologii, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych z zakresu budownictwa. Dlatego Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle postanowił nie uwzględnić uwagi w części dotyczącej wykreślenia zapisów § 9 pkt. 2–5 oraz w § 22 ust. 3 i uznał, że zakres ustaleń ochrony zabytków określony w wskazanej powyżej części uchwały spełnia wymagania z zakresu zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków (art. 15 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dodatkowo należy stwierdzić, że wymóg wskazany w § 4 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) odnoszący się do obligatoryjnego wskazania w planie miejscowym ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierających określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów należy rozumieć rozszerzająco, czyli katalog nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń nie dotyczy wyłącznie samych terenów lecz również obiektów zabytkowych na nim się znajdujących. Powyższe stanowisko potwierdza pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu z dnia 21 grudnia 2020 r. (znak: ZN.5150.180.2020.JH) dotyczące przekazania wniosków do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle obejmującego tereny w rejonie ulic: Głubczyckiej, Jasnej, Marcina Helwiga, Grunwaldzkiej, Przyjaźni i Aleksandra Puszkina, w którym w pkt. 4 wskazano, że *w granicach terenu objętego planem należy wyznaczyć obiekty o walorach historycznych i architektonicznych. Dla ww. obiektów należy ustalić ochronę w zakresie: zachowania bryły obiektu, formy dachu, podziałów elewacji oraz wystroju architektonicznego*. Zgodnie z przekazanym wnioskiem w projekcie planu wprowadzone powyższe ustalenia dla obiektów znajdujących się w ewidencji zabytków. Wprowadzenie ochrony wyłącznie w postaci ochrony układu urbanistycznego jest niemożliwe do spełnienia, gdyż wskazane budynki posiadają indywidualne karty adresowe zarówno w Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków, jak i w Gminnej Ewidencji Zabytków – odrębne karty dla każdego z budynków mieszkalnych.

Odnosząc się do części uwagi dotyczącej dopuszczenia zastosowania blachodachówki w obrębie wszystkich budynków objętych projektem planu figurujących w ewidencji zabytków, Prezydent Miasta postanowił nie uwzględniać uwagi w tym zakresie. Budynki zlokalizowane wzdłuż ul. Przyjaźni są szczególnie eksponowane w przestrzeni miasta, gdyż leżą wzdłuż jednej z ulic stanowiących podstawowy element układu komunikacyjnego miasta i całego regionu – obecna Droga Krajowa nr 40. Dlatego kształtowanie zabudowy wzdłuż tego ciągu komunikacyjnego w sposób jednorodny i zharmonizowany jest istotne ze względu na estetykę miasta. Materiał pokrycia połaci dachowych był przedmiotem dwukrotnego uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, który nie wniósł w tym zakresie zastrzeżeń.

PREZYDENT MIASTA
KĘDZIERZYN-KOŹLE
Sabina Nowosielska (-)

Odpowiedzialny za sporządzenie informacji:
Kierownik Wydziału Gospodarki
Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego
Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle
Małgorzata Jarosz-Wojtarowicz (-)