



WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.743.8.2019.AD

Opole, dnia 04 lutego 2019 r.

Przewodniczący Rady Miasta Opola

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945),

stwierdzam

nieważność uchwały nr IV/76/18 Rady Miasta Opola z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście IIIa” w Opolu w części tekstowej, dotyczącej:

- § 5 ust. 1 pkt 6 lit b;
- § 5 ust. 2 pkt 6 lit. b;
- § 5 ust. 3 pkt 6 lit. b;
- § 5 ust. 4 pkt 6. lit b
- § 5 ust. 5 pkt 6;
- § 5 ust. 6 pkt 6;
- § 5 ust. 7 pkt 6;
- § 5 ust. 8 pkt 6;
- § 5 ust. 9 pkt 6;
- § 5 ust. 10 pkt 6;
- § 5 ust. 11 pkt 6;
- § 5 ust. 12 pkt 6;
- § 5 ust. 13 pkt 6;
- § 5 ust. 14 pkt 6;
- § 5 ust. 15 pkt 6;
- § 5 ust. 16 pkt 6;
- § 5 ust. 17 pkt 6.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 grudnia 2018 r. Rada Miasta Opola, podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście IIIa” w Opolu.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 30 stycznia 2019 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 1 lutego 2019 r. wpłynęły do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Miasta Opola (pismo z dnia 31 stycznia 2019 r., znak BU.6721.1.8.2017.MŚ, BU.ZD.00022/19).

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- 1) **art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu w zw. z § 6, § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. W sprawie „Zasad technik prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez zastosowanie nieostrych i niesprecyzowanych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej.

Ponadto zgodnie z § 4 pkt 4 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) 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.

W nawiązaniu do powyższego, przedmiotowa uchwała w § 5 ust. 1 – 4 pkt 6 lit. b oraz § 5 ust. 5 – 17 pkt 6 ustala, że (cyt.) *„ze względu o na położenie w strefie A ścisłej ochrony konserwatorskiej obejmującej układ urbanistyczny śródmieścia Opola obowiązuje:*

- *dopasowanie wszelkich elementów zagospodarowania przestrzennego względem siebie,*
- *dopasowania elementów zagospodarowania przestrzennego pod względem kolorystyki, skali i formy do otoczenia”.*

Powyższe zapisy stanowią wieloznaczne niedookreślone normy prawne, z którym nie można w sposób jednoznaczny odczytać, do jakiego zakresu otoczenia się odnoszą. Może to powodować rozbieżną i odmienną interpretację. Niedookreślone ustalenia miejscowych planów stanowią pojęcia są wielokrotnie i często odmiennie interpretowane przez organy administracji.

W nawiązaniu do powyższego należy również przytoczyć zapisy § 6, Zasady techniki prawodawczej, która wprost nakazuje, że przepisy aktu prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazuje, iż przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie zwięzły, a przede wszystkim precyzyjny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego stanowi o normach powszechnie obowiązujących, dla których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty - osoby fizyczne, osoby prawne. Sposób sformułowania skarżonej uchwały sprawia, że każdy adresat tej normy prawnej (właściciel nieruchomości, czy też organ administracyjny w toku postępowania jurysdykcyjnego) nie ma pewności jak ostatecznie należy interpretować i identyfikować granice „otoczenia” lub dopasowania „względem siebie” w stosunku do kształtowania zabudowy w strefie ochrony konserwatorskiej.

Należy pamiętać, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, powinien być ukształtowany przy uwzględnieniu zasad techniki prawodawczej, zawierając postanowienia o charakterze jednoznacznym, niepowodujące wątpliwości interpretacyjnych. Z oczywistych względów należy unikać w nim określeń, które mogą budzić wątpliwości (zob. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 grudnia 2011 roku, sygn. akt: II OSK 2085/11).

Wskazać przy tym przyjdzie, że normy planu miejscowego bezpośrednio kształtują sytuację prawną jednostek organizacyjnie niepodporządkowanych organom administracji publicznej, tj.: osób fizycznych osób prawnych), a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Ustalenia planistyczne są również wiążące dla organów administracji publicznej, w tym m.in. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1913/08 wskazał, że *przepisy szczegółowe obowiązującego planu miejscowego mają znaczenie „pierwszorzędne” i to one powinny decydować o wykładni oraz kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę pod względem zgodności z ustaleniami planu miejscowego.*

W nawiązaniu do powyższego, w ocenie tut. organu wprowadzenie niedookreślonych zapisów odnoszących się do kształtowania zabudowy w strefie ochrony konserwatorskiej stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkować musi stwierdzeniem nieważności w wyżej wymienionym zakresie, gdyż wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu którego nieostrość pozwala na dowolne jego zastosowanie.

Niezależnie od powyższego, tut. organ wskazuje, iż § 4 ust. 1 rozporządzenia 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. z 2016 r. poz. 124) wymienia klasy dróg publicznych, gdzie nie zdefiniowano ciągu pieszo-jezdnego KDX jako drogi publicznej. Natomiast zgodnie z art. § 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068) drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Ponadto zgodnie z § 43 ust. 2 ww. rozporządzenia ulica klasy L lub D w strefie zamieszkania może nie mieć wyodrębnionej jezdni i chodników. Natomiast § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do możliwości lokalizacji dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego umożliwiające dostęp do drogi publicznej i sam w sobie nie przesądza o możliwości określania ww. ciągu jako drogi publicznej. Natomiast z racji tego, iż ciągi pieszo-jezdne KDX w przedmiotowej uchwale spełniają określone w rozporządzeniu wymogi szerokości dla drogi dojazdowej KDD, tut. organ ogranicza się do wskazania, iż doszło do nieistotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu.

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 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.

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż ustalenie nieostrych niedookreślonych zasad realizacji zabudowy w strefie ochrony konserwatorskiej stanowi **istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w wyżej wskazanej części.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr IV/76/18 Rady Miasta Opola z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście IIIa” w Opolu , pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Małgorzata Kałuża-Swoboda
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miasta Opola (e-Puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Prezydent Miasta Opola (e-Puap)