



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 lipca 2017 r.

Poz. 1811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.44.2017.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), **stwierdzam, nieważność uchwały nr XLII/837/17 Rady Miasta Opola** z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Groszowice II” w Opolu, **w części tekstowej** dotyczącej:

§ 3 ust. 3 pkt d tiret 2 – w sformułowaniu „*obiekty naukowe i badawcze – obiekty, w których prowadzi się działalność naukową lub badawczą, w tym laboratoria, obserwatoria, stacje meteorologiczne itp. wraz z obiektami towarzyszącymi i urządzeniami związanymi z ich obsługą*”; w zakresie zapisu „*itp.*”

- Karta nr 002 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 3KDX*;
- Karta nr 003 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL, 3KDX*;
- Karta nr 006 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 2KDD, 3KDD*;
- Karta nr 007 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;
- Karta nr 008 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;
- Karta nr 009 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;
- Karta nr 011 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *ul. Oświęcimskiej lub pasa drogowego zlokalizowanego na terenie 5KDX*;
- Karta nr 016 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL, 2KDX*;
- Karta nr 020 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL*;
- Karta nr 027 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL*;
- Karta nr 037 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 4KDX*;
- Karta nr 038 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 4KDX*;
- § 5 Karta nr 024 pkt 8 ppkt a tiret 3, w sformułowaniu *zakaz lokalizacji trwałych ogrodzeń w pasie o szerokości 5 m od cieku naturalnego zlokalizowanego na terenie 3WS*;

UZASADNIENIE

Na sesji 25 maja 2017 r. Rada Miasta Opola, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Groszowice II” w Opolu.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 31 maja 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 20 czerwca 2017 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 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opole o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

26 czerwca 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady (pismo z 21 czerwca 2017 r., znak BRM.0711.16.2017).

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

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 3 ust. 3 pkt d tiret 2 niniejszej uchwały w definicji określającej obiekty naukowe i badawcze poprzez użycie skrótu „itp.” oznaczające „i tym podobne”, co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania.

W ocenie tutejszego organu użycie sformułowania „itp.”, w planie miejscowym stanowiącym akt prawa miejscowego musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego fragmentu terenu objętego daną regulacją, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych jest niedopuszczalne. Pozostawiając zapis dający otwarty katalog obiektów naukowych i badawczych, w ramach których można prowadzić działalność tj. stacje meteorologiczne i dodatkowo podobne stacje stosując zapis itp., co stanowi **naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania**, powoduje możliwość różnorodnej interpretacji tego zapisu.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Przewodniczącego Rady wskazano, iż powyższy zapis został umieszczony omyłkowo, a definicja miała zawierać zamiast zwrotu „itp.” Zwrot „w szczególności”.

Powyższe oznacza, iż błędnie dokonano zapisu.

Wojewoda Opolski stwierdza, iż pozostawienie otwartego katalogu przez Radę Miasta Opola poprzez sformułowanie „itp.” w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

- 2) art. 1 ust. 2 pkt 1 i 7, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587) poprzez błędnie określenie kątów położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego na terenie określonym w § 5:

·Karta nr 002 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 3KDX od 70° do 120°;*

·Karta nr 003 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 1KDL, 3KDX od 70° do 120°;*

·Karta nr 006 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 2KDD, 3KDD od 85° do 95°;*

·Karta nr 007 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 5KDX od 80° do 100°;*

·Karta nr 008 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 5KDX od 80° do 100°;*

·Karta nr 009 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 5KDX od 85° do 95°;*

·Karta nr 011 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego ul. Oświęcimskiej lub pasa drogowego zlokalizowanego na terenie 5KDX od 85° do 95°;*

·Karta nr 016 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 1KDL, 2KDX od 80° do 100°;*

·Karta nr 020 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 1KDL od 85° do 95°;*

·Karta nr 027 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 1KDL od 85° do 100°;*

·Karta nr 037 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 4KDX od 50° do 120°;*

·Karta nr 038 pkt 11 ppkt c – *kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego usytuowanego na terenie 4KDX od 85° do 95°;*

Na wskazanych powyżej terenach umieszczono informacje dotyczące kąta położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego.

Wskazać należy, iż z treści § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest to zapis obligatoryjny. Co prawda organ odniósł się do niego w uchwale, niemniej kwestionowany zapis dotyczy błędnie określonych pasów drogowych w stosunku do granic działek jakie występują na analizowanych terenach, który wskazuje na niemożliwe do zrealizowania i wprowadzenia konfiguracje kształtu działek. Powyższe zapisy są równoznaczne w przyszłości z nałożeniem działek o nieregularnych kształtach, niepasujących do obecnego zagospodarowania terenu powodując tym samym zabużanie dotychczasowego układu i kształtu istniejących działek.

Wątpliwości budzi również na jakiej długości wskazanych pasów drogowych powinien być określony kąt oraz w jaki sposób stosować go na łukach drogi lub jeżeli droga zmienia swój przebieg w kilku miejscach w stosunku do działki, która nie sąsiaduje ze wskazanym pasem drogowym.

Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż zaistniałe błędy były przyczyną zaprojektowanego ciągu pieszo-jezdnego, który na etapie opiniowania i uzgadniania został usunięty. Powyższe w konsekwencji przyczyniło się do pozostawienia omyłkowo zapisów po zmianie poszczególnych kart terenów, które mają charakter czysto techniczny i porządkowy.

Wojewoda jako organ nadzoru, uważa iż zapis w tej formie, powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez wadliwość zapisu w ww. sformułowaniach.

3) § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, poprzez brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z załącznikiem w odniesieniu do zapisu § 5 Karta nr 24 pkt 8 ppkt a tiret 3, tj. *zakaz lokalizacji trwałych ogrodzeń w pasie o szerokości 5 m od ciek naturalnego zlokalizowanego na terenie 3WS.*

Zgodnie z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. Utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.* Powyższy wymóg nie został spełniony, brak jest bowiem możliwości powiązania załącznika graficznego z treścią przedmiotowego planu miejscowego.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje, więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej oraz tekstowej.

Oznacza to, że część tekstowa nie może zawierać ustaleń innych niż załącznik graficzny ani nie może pomijać ustaleń dla poszczególnych terenów.

Teren znajdujący się na karcie nr 024 to teren o symbolu 4MW, czyli zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, w części graficznej nie graniczy z terenem o symbolu 3WS, co powoduje, że zapis w podpunkcie 8, dotyczącym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego jest błędnie wpisany i swoim zapisem nie wprowadza żadnych ustaleń oraz nie jest wiążący, tj. *zakaz lokalizacji trwałych ogrodzeń w pasie o szerokości 5 m od ciek naturalnego zlokalizowanego na terenie 3WS*.

Wyjaśnienia Przewodniczącego w tym zakresie sprowadzają się do tego, że zaistniały błąd był konsekwencją zmiany numeracji poszczególnych symboli terenów w trakcie procedury opracowywania i uchybienie ma charakter czysto techniczny i porządkowy.

W ocenie tutejszego organu **doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, poprzez brak powiązania treści miejscowego planu z rysunkiem planu.

Podkreślić należy, 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*.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne z prawem zapisy, które tracą moc, w **części tekstowej** dotyczącej:

§ 3 ust. 3 pkt d tiret 2 – w sformułowaniu „*obiekty naukowe i badawcze – obiekty, w których prowadzi się działalność naukową lub badawczą, w tym laboratoria, obserwatoria, stacje meteorologiczne itp. wraz z obiektami towarzyszącymi i urządzeniami związanymi z ich obsługą*”; w zakresie zapisów „**itp.**”

·Karta nr 002 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 3KDX*;

·Karta nr 003 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL, 3KDX*;

·Karta nr 006 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 2KDD, 3KDD*;

·Karta nr 007 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;

·Karta nr 008 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;

·Karta nr 009 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 5KDX*;

·Karta nr 011 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *ul. Oświęcimskiej lub pasa drogowego zlokalizowanego na terenie 5KDX*;

·Karta nr 016 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL, 2KDX*;

·Karta nr 020 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL*;

·Karta nr 027 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 1KDL*;

·Karta nr 037 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 4KDX*;

·Karta nr 038 pkt 11 ppkt c – w sformułowaniu *usytuowanego na terenie 4KDX*;

·§ 5 Karta nr 024 pkt 8 ppkt a tiret 3, w sformułowaniu *zakaz lokalizacji trwałych ogrodzeń w pasie o szerokości 5 m od ciek naturalnego zlokalizowanego na terenie 3WS*;

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. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XLII/837/17 Rady Miasta Opola z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Groszowice II” w Opolu określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, 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
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Radosław Miązek