



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 30 czerwca 2015 r.

Poz. 1533

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.36.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199) **stwierdzam nieważność uchwały nr VI-56/15 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 19 maja 2015 r.** w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów lokalizacji farmy wiatrowej na gruntach miasta Baborów oraz wsi Boguchwałów, Sucha Psina, Czerwonków i Dzielów, **w części tekstowej: § 2 ust. 2 pkt 13, § 25 ust. 4 i 5, § 41, braku określenia ustaleń dla terenu cmentarza, oraz w części graficznej na załącznikach nr 2 i 3 w zakresie oznaczeń:**

1. Na załączniku graficznym nr 2 - „Rezerwa terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych”
2. Na załączniku graficznym nr 3 - „Rezerwa terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych”.

Uzasadnienie

Na sesji 19 maja 2015 r. Rada Miejska w Baborowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr VI-56/15 w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów lokalizacji farmy wiatrowej na gruntach miasta Baborów oraz wsi Boguchwałów, Sucha Psina, Czerwonków i Dzielów. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 26 maja 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 18 czerwca 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Baborowie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Baborów możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionego w wyżej wymienionym piśmie zarzutu w terminie do 24 czerwca 2015 r. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu:

- 1) niezgodność części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z częścią graficzną uchwały, stanowiący załącznik nr 1, w odniesieniu do terenu ZC oraz 22 KDW i 23 KDW, co stanowi naruszenie § 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 nr 164 poz. 1587), który stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.
- 2) naruszenia ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199), poprzez brak zgodności badanej uchwały z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, tj. braku obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, określając rezerwy pod drogi.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Baborowie przedstawił wyjaśnienia w wyznaczonym terminie twierdząc, iż powstała niezgodność części tekstowej planu z załącznikiem graficznym wynika z oczywistej omyłki redakcyjnej, która polegała na tym, iż w § 41 tekstu uchwały odniesiono się do terenów 16-23 KDW, tj. terenów dróg serwisowych, natomiast po uwzględnieniu uwag wniesionych do uchwały Rada Gminy zrezygnowała z lokalizacji jednej z elektrowni wiatrowej 14 EW wraz z drogami wewnętrznymi, oznaczonych symbolem 22 KDW i 23 KDW. Na rysunku planu ww. obszary zostały usunięte, jednakże w treści uchwały pozostał zapis dotyczący dróg 22 KDW i 23 KDW.

W dalszej kolejności Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż ustalenia dotyczące terenu cmentarza, wydzielonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem ZC, nie zostały określone w treści uchwały. Jednakże z oznaczeń rysunku planu wynika, że jest to teren cmentarza, a tym samym jednoznacznie ustalono przeznaczenie terenu. Na terenie oznaczonym symbolem ZC usytuowany jest istniejący cmentarz, który będzie użytkowany i zagospodarowany w dotychczasowy sposób, pomimo braku ustaleń dla tego terenu w treści planu.

Odnośnie terenów tzw. „rezerwy” Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił (cyt.): *„Aby właściwym zarządom dróg publicznych, nie będących drogami gminnymi, umożliwić budowę obejścia drogowego w ciągu drogi wojewódzkiej oraz rozbudowę pasów drogowych istniejących dróg do szerokości właściwej dla klasy drogi, w planie wyznaczono (cyt.) „rezerwy terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych”, na terenach wydzielonych w planie liniami rozgraniczającymi i oznaczonymi symbolem RR i RZ. Linie wyznaczające „rezerwy terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych”, o przebiegu ustalonym w § 25 ust. 4 planu, nie stanowi linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Sformowanie „rezerwa terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych” oznacza, że nie stanowi ona innego przeznaczenia niż określonego dla terenu, z którego została wydzielona (RR lub RZ). Zgodnie z §25 ust. 5 planu w rezerwach terenu, wyznaczonych pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych na terenach RR i RZ, wytyczne (cyt.) „zakazuje się dokonywania zmian sposobu użytkowania i zagospodarowania, które mogą uniemożliwić lub utrudnić realizację inwestycji drogowych”. Oznacza to, że na fragmencie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem RR i RZ (o ustalonym przeznaczeniu), nie można dokonywać zmian sposobu użytkowania i zagospodarowania. Wyznaczenie w planie rezerwy terenów pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych jest konieczne i ma na celu ograniczenie kosztów społecznych ich realizacji w oparciu o specustawę tj. o ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j.Dz.U.2013.687 ze zm.).”*

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

W części tekstowej planu w § 41 ust. 2 widnieje zapis dotyczący występowania terenów dróg serwisowych o symbolu 16-23KDW, natomiast obszary oznaczone symbolem 22 KDW i 23 KDW nie zostały naniesione na rysunku planu. Ponadto na rysunku planu stanowiącego załącznik graficzny nr 1 znajduje się również symbol ZC, który nie znalazł takiego odniesienia w tekście przedmiotowej uchwały. Nie można zatem ustalić przeznaczenia terenu i innych parametrów uwzględnionych powyżej dla pominiętego w tekście uchwały obszaru ZC. Zgodnie z treścią § 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), cyt.: *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*. W niniejszej sytuacji nie jest możliwe jednoznaczne powiązanie rysunku zmiany planu z tekstem planu miejscowego, co jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nie może uznać wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Baborowie, iż pominięcie w treści uchwały jednego z obszarów jest oczywistą omyłką redakcyjną, którą sprostować można w formie obwieszczenia zgodnie z art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje bowiem instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego będących aktami prawa miejscowego. Takie rozwiązanie przyjmują jedynie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dla decyzji i postanowień administracyjnych, ale stosowanie tu jakiegokolwiek analogii jest wykluczone, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 775/10. Powyższe potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r. II OSK 880/11 stanowiący, iż *„(...) sprostowanie błędu jest instytucją związaną z urzędowym ogłoszeniem tekstu danego aktu i polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym*

we właściwym dzienniku urzędowym. Ustawa z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie przewiduje możliwości sprostowania błędu, który powstał na etapie wcześniejszym niż sporządzenie oryginału”. Zatem prostowania oczywistych omyłek redakcyjnych w formie obwieszczenia możliwe byłoby jedynie w sytuacji wystąpienia błędu na etapie publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

W planie miejscowym wyznaczono teren stanowiący rezerwę pod rozbudowę i budowę dróg publicznych. Tereny te znajdują się w obrębie terenów rolniczych. Określony został w ten sposób orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg dróg. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wedle art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia określonego obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 ustawy, dopuszcza się w sposób nieuzasadniony przesunięcie granic terenów o różnym przeznaczeniu czyli de facto zmianę przeznaczenia przynajmniej części terenu, uniemożliwiając równocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren (lub jego część), a tym samym ustalenia na nim obowiązujące.

Stanowisko takie potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA./Wr 582/12, wskazując dodatkowo, że nie ma wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastyczności w określaniu przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zmienić rada nowelizująca plan. Nie można uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie.

W § 2 ust. 2 pkt 13 przedmiotowej uchwały Rady Gminy w Baborowie określa (cyt.): 2. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunkach planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...)13) rezerwa terenu pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych*, oraz § 25 ust. 4 i 5 (cyt.): 4. *Wyznacza się rezerwy terenu pod:*

- 1) *budowę obejścia drogowego wsi Boguchwałów i Sucha Psina w ciągu drogi wojewódzkiej DW 416, w pasie terenu o szerokości 35 m;*
- 2) *rozbudowę dróg publicznych, w pasie terenu o szerokości:*
 - a) *12,5 m od osi jezdni – dla drogi wojewódzkiej, oznaczonej symbolem KDG,*
 - b) *10,0 m od osi jezdni – dla drogi powiatowej, oznaczonej symbolem KDZ,*
 - c) *7,5 m od osi jezdni – dla drogi powiatowej, oznaczonej symbolem KDL.*

5. *W rezerwach terenu pod budowę lub rozbudowę dróg, o których mowa w ust. 4, zakazuje się dokonywania zmian sposobu użytkowania i zagospodarowania, które mogą uniemożliwić lub utrudnić realizację inwestycji drogowych.”.* Powyższe zapisy określają przeznaczenie terenów pod rezerwy, ale nie zostały one określone liniami rozgraniczającymi obszaru o różnym przeznaczeniu ani też odpowiednim symbolem, a także ww. obszary nie zostały określone jako wielofunkcyjne.

Wojewoda 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.: *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 części.*

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Baborowie pod kątem zapisów art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Baborów uchwalając niniejszą zmianę planu miejscowego bez zachowania zgodności ustaleń części tekstowej z częścią graficzną oraz określenia przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, tym samym naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. Podkreślenia wymaga fakt, iż zasady sporządzania planu obejmują całość aktu prawa miejscowego, tj. część graficzną oraz tekstową, zawarte w niej ustalenia, a także standardy dotyczące całej dokumentacji planistycznej. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym brak zachowania zgodności ustaleń części tekstowej z jej częścią graficzną oraz nie określenie jednoznacznego przeznaczenia terenów i linie rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem części uchwały nr VI-56/15 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów lokalizacji farmy wiatrowej na gruntach miasta Baborów oraz wsi Boguchwałów, Sucha Psina, Czerwonków i Dzielów, orzeczono jak na wstępie. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem części uchwały nr VI-56/15 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 19 maja 2015 r. 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, 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 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zmianami), 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