



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia czwartek, 22 kwietnia 2021 r.

Poz. 1141

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.21.2021.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXIX/443/21 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bogdańczowice.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 lutego 2021 r. Rada Miejska w Kluczborku podjęła uchwałę nr XXIX/443/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bogdańczowice.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Kluczborka przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 marca 2021 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 19 marca 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismami z 25 marca 2021 r. i 29 marca 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kluczborku złożył wyjaśnienia i uzupełnił dokumentację wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie oraz pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) poprzez naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego reguluje kwestie dotyczące ustalenia przeznaczenia terenów oraz sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rozpoczęcie trybu sporządzania planu zostało wskazane w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jego zapoczątkowaniem jest podjęcie uchwały intencyjnej, czyli uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania dla określonego terenu w uchwale, a zakończone podjęciem uchwały przyjmującej plan zgodnie z art. 20 ust. 1. Czynności pomiędzy rozpoczęciem, a zakończeniem tej procedury, stanowią tryb sporządzania planu miejscowego i wymagają dokonania kolejno szeregu czynności.

Istotą zachowania tego trybu przy sporządzaniu projektu planu jest postępowanie zgodnie ze wskazaną przez ustawodawcę kolejnością, na co położył on nacisk poprzez zwrot rozpoczynający art. 17, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...). Czynnościami, które wykonywane winny być we wskazanej kolejności są: obwieszczenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do prac planistycznych, zebranie wniosków w terminie

wskazany w obwieszczeniu, zawiadomienie instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, sporządzenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, sporządzenie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wystąpienie do właściwych instytucji i organów o opinię o projekcie planu, wystąpienie o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień i opinii, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, zebranie i rozpatrzenie uwag złożonych do projektu planu, wprowadzenie ewentualnych zmian wynikających z rozpatrzenia uwag i ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień, przedstawienie radzie projektu planu z listą nieuwzględnionych uwag. Każdy, kolejny etap procedury planistycznej ma na celu zapewnienie zgodności projektu planu z przepisami odrębnymi i społeczny udział w tworzeniu prawa miejscowego.

W przedmiotowym planie został naruszony art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie, który mówi o uzgodnieniu projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W przedmiotowym planie przez teren przebiega droga krajowa nr 45 relacji granica państwa – Złoczew oraz droga krajowa nr 42 relacji Namysłów Rudniki (wspólny przebieg z drogą DK 45), dlatego projekt planu wymagał uzgodnienia z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Postanowienie z 23 października 2018 r. jest uzgodnieniem negatywnym.

W dniu **24 lutego 2021 r.** Rada Miejska w Kluczborku uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bogdańczowice, bez uzyskania pozytywnego uzgodnienia z GDDKiA.

Po uchwaleniu planu Burmistrz Miasta Kluczborka pismem z **1 marca 2021 r.** (znak: GNP.6722.1.2017.LS) wystąpił do GDDKiA w Opolu o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bogdańczowice, przy czym zaznaczyć należy, iż w tym czasie plan był już uchwalony przez Radę Miejską w Kluczborku.

Nie można zgodzić się z przekazanymi wyjaśnieniami, w których z jednej strony organ gminy przyznaje się, że nie uzyskał pozytywnego uzgodnienia, a z drugiej utrzymuje, że sytuacja ta nie miała istotnego znaczenia, gdyż nie wystąpiły żadne skutki prawne.

Czynnościami, które winny być wykonywane we wskazanej kolejności są istotne dla całej procedury. Uzyskanie uzgodnienia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, nie stanowiło uzgodnienia warunkowego, które po spełnieniu określonych warunków, stanowi pozytywne rozpatrzenie.

W wyniku analizy przekazanych organowi nadzoru dokumentów, organ stwierdził brak pozytywnego uzgodnienia z GDDKiA w Opolu w momencie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że zaskarżona uchwała jest dotknięta istotnymi uchybieniami uzasadniającymi stwierdzenie istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu.

2. Art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) poprzez brak zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach badanego planu.

Po rozpatrzeniu wniosku Burmistrza Kluczborka z dnia 8 stycznia 2019 r. wraz z odpowiednimi opiniami i analizą terenu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze łącznie 2,9946 ha gruntów klas II i III. Porównanie terenów, dla których otrzymano zgodę na cele nierolnicze oraz terenu objętego ustaleniami planu wykazało, że na gruntach rolnych nie objętych zgodą są tereny stanowiące chronione użytki klas I-III, dla których ustalono nierolnicze przeznaczenie. W ocenie tutejszego organu brak jest podstaw do uznania, że grunty te spełniają warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych **zwalniające z konieczności** uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

W świetle wyjaśnień przewodniczącego Rady Miejskiej, wskazać należy na treść art. 7 ust. 2a pkt 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który ustanawia jeden z warunków (konieczny do spełnienia łącznie z pozostałymi) odstąpienia od uzyskiwania zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów klas chronionych. Powierzchnia takich gruntów nie może przekraczać 0,5 ha bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części. Na owe 0,5 ha składają się łączne powierzchnie wszystkich

gruntów klas chronionych, które w obszarze planu zostają przeznaczone na cele nierolnicze. Wynika to wprost z ww. przepisu, który stanowi bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części. Organ nadzoru wskazuje, że analizie poddał tylko jeden warunek, o którym mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, bowiem niespełnienie tylko jednego warunku wyklucza już zastosowanie odstępstwa od uzyskiwania zgody. Warunek ten określony jest w art. 7 ust. 2a pkt 4, który stanowi, że powierzchnia użytków rolnych klas I-III nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy kilka odrębnych części.

W odniesieniu do terenu o symbolu 16 MN, w wyjaśnieniach znajduje się informacja, że teren **ten nie był objęty wnioskiem** skierowanym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nie rolnicze. Tym samym potwierdza to fakt, iż pojęta wcześniej procedura zgody na zmianę przeznaczenia obejmowała grunty przekraczające 0,5 ha. Zgodnie z dokumentacją gmina wnioskowała o zmianę przeznaczenia 2,9946 ha gruntów rolnych na cele nierolnicze. Niemożliwe jest więc zastosowanie w dalszym etapie sporządzania planu zgody na zmianę przeznaczenia poprzez art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawodawca rozróżnia tereny gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymagające zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia (art. 7 ust. 2) oraz tereny gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, które takiej zgody nie wymagają, gdyż ich powierzchnia jest niewielka i znajdują się w obszarze zwartej zabudowy (szczegółowe przesłanki wymienia art. 7 ust. 2a ustawy). Zmiana przeznaczenia terenów może się odbyć na podstawie jednego z tych dwóch punktów. Wystąpienie z wnioskiem do Ministra wyklucza możliwość zastosowania art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Analiza przeprowadzona na potrzeby uzyskania zgody od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinna zawierać wszystkie tereny, dla których gmina zamierzała zmienić przeznaczenie. Powiększenie ilości działek związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w toku dalszej procedury planistycznej, nie upoważnia do zastosowania przepisów art. 7 ust. 2a o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nawet jeśli była złożona w formie uwagi do planu (z takim wnioskiem osoba fizyczna, czy właściciel działki mógł wystąpić na etapie składania uwag do planu).

Organ nadzoru nie przyjmuje również wyjaśnień odnoszących się do terenu o symbolu 4MN w odniesieniu do działki 55/2, która związana jest z omyłką pisarską w decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nie przyjmuje wyjaśnień, iż Minister wyraził zgodę na wszystkie wnioskowane grunty, a pominięcie to nie ma istotnego znaczenia. Zaznaczyć należy, że decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę co do istoty w całości lub części, w sposób wiążący i trwały ustanawia, zmienia lub znosi. Jeżeli w wyniku omyłki, czy błędu pisarskiego pominięto działkę, dla której wnioskowano o zmianę przeznaczenia, to doprowadzenie do zgodności z przepisami leży po stronie gminy (zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego), w tym również usunięcie omyłki pisarskiej.

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dlatego też istotnym jest dokładna analiza i weryfikacja obszarów, dla których dokonuje się zmiany. Ponadto zgodnie § 12 pkt 12 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), dokumentacja prac planistycznych powinna zawierać zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgody takie nie zostały załączone do przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji. Domniemywanie błędów pisarskich, czy też błędne zastosowanie przepisów w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest jednoznaczne z brakiem uzyskania takiej zgody, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie zasad jak również trybu sporządzania planu miejscowego.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587) poprzez pominięcie w obowiązkowych ustaleniach planu istniejącej linii gazociągu wysokiego ciśnienia oraz sieci elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV.

Zgodnie z dyrektywą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązkowym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowując przepisy ustawy i stanowi, że 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. Z przepisów tych wynika jednoznacznie obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „układu sieci” infrastruktury, co winno nastąpić poprzez zobrazowanie na rysunku planu przebiegu sieci z użyciem odpowiedniego oznaczenia graficznego i symbolu. Obowiązek określenia parametrów sieci infrastruktury technicznej odbyć się powinien poprzez wskazanie specyficznych dla danej sieci wartości (napięcia, przekroju, ciśnienia). Uzupełnieniem ustaleń poświęconych infrastrukturze technicznej winno być określenie zasad jej modernizacji, budowy i rozbudowy.

Organ nadzoru ocenił badaną uchwałę pod kątem wypełnienia powyższych wymogów prawa. Stwierdzono, że przez obszar planu przebiegają linia gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Tworóg – Komorzno DN 500, PN 6,3 MPa oraz linie średniego napięcia 15 kV, którym na rysunku planu przypisano określone oznaczenie, pokazano ich przebieg z użyciem tego oznaczenia i opisano w grupie elementów informacyjnych. W zapisach uchwały linia gazociągu wysokiego ciśnienia oraz linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia 15 kV, nie została enumeratywnie wyszczególniona jako obowiązujące ustalenie planu (t.j. w § 4), zatem potwierdza to ustalenie organu nadzoru, że przypisano jej jedynie walor informacyjny.

W § 13 pkt 1 ustalono „w przypadku zaistnienia kolizji projektowanych inwestycji z istniejącymi sieciami infrastruktury technicznej, należy je przełożyć lub zabezpieczyć, zgodnie z przepisami odrębnymi”. Ponadto w § 13 pkt 2 uchwały ustalono: „dopuszcza się budowę, przebudowę i rozbudowę sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej”.

W ocenie tutejszego organu nadzoru przedstawiona konstrukcja zapisów uchwały uniemożliwi w przyszłości realizację jakichkolwiek działań inwestycyjnych przy istniejącej linii gazociągu wysokiego ciśnienia i sieci średniego napięcia 15 kV. Nadanie tym elementom infrastruktury technicznej wyłącznie charakteru informacyjnego powoduje, że nie mają do niego zastosowania zasady określone w § 13 w zakresie ogólnych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Zaniechanie organu sporządzającego projekt planu w zakresie odnoszącym się do ustalenia jako obowiązującego przebiegu istniejącej linii gazowej i elektroenergetycznej stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skutki prawne takich wadliwych zapisów uchwały, w postaci braku prawnej możliwości prowadzenia robót budowlanych przy linii wysokiego napięcia, naruszają istotę i cel sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które ustawodawca ujął w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu.

Jak wykazano powyżej badana uchwała naruszyła tryb sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez wyłożenie i uchwalenie projektu miejscowego planu do publicznego wglądu bez uzyskania stosownych uzgodnień.

Naruszenie trybu i zasad poprzez brak odpowiednich zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nie rolnicze i nie leśne oraz zasad sporządzania poprzez zaniechanie organu sporządzającego projekt planu w zakresie odnoszącym się do ustalenia jako obowiązującego przebiegu istniejącej linii gazowej i elektroenergetycznej. Naruszenia te w ocenie tutejszego organu nadzoru należy uznać za istotne, skutki prawne takich wadliwych zapisów uchwały, w postaci braku prawnej możliwości prowadzenia robót budowlanych przy linii wysokiego napięcia, naruszają istotę i cel sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały bądź terenów, bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowe celu – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej uchwały.

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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek