



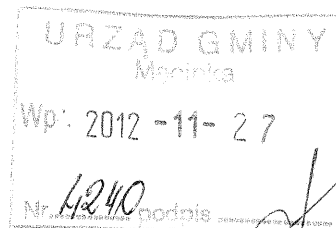
WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK- N7.4131.307.2012.AM5-5

Wrocław, dnia 26 listopada 2012 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław**

za pośrednictwem:
Rady Gminy Męcinka



Strona skarżąca: Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru, pl. Powstańców Warszawy 1,
50-951 Wrocław.

Strona przeciwna: Rada Gminy Męcinka, Urząd Gminy Męcinka, Męcinka nr 11,
59-424 Męcinka.

Skarga

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru zaskarża **uchwałę Rady Gminy Męcinka Nr XIV/82/2012 z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka** z powodu istotnego naruszenia art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”, w związku z art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 145) oraz w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Organ Nadzoru wnosi o:

- stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Męcinka Nr XIV/82/2012 z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka,
- na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przypisanych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka podjęła na sesji w dniu 30 marca 2012 r. uchwałę Nr **XIV/82/2012** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 kwietnia 2012 r.

Dowód: uchwała Rady Gminy Męcinka Nr XIV/82/2012 z dnia 30 marca 2012 r. (w aktach gminy).

Ze względu na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wnosi na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Męcinka, uchwalając zmianę przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Co istotne w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że w treści planu nie uwzględniono wymogów określonych pismem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2011 r. (sygn. ZU/7121/848/11), wzywającym do wprowadzenia do projektu planu informacji o położeniu terenu objętego planem w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie dla miasta Legnicy, ustanowionej decyzją Wojewody Legnickiego (Nr OŚ.III.6210-2/56/95 z dnia 28 sierpnia 1995 r.) oraz wzywającym do uwzględnienia nakazów, zakazów i ograniczeń obowiązujących w strefie.

Niniejszym pismem Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wezwał jednocześnie Wójta Gminy Męcinka do przesłania uzupełnionego o przedstawione uwagi projektu miejscowego planu celem jego uzgodnienia. Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z wykazem uzgodnień do projektu zmiany miejscowego planu pismo Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej uznano jako uzgodnione pozytywnie.

Dowód: pismo Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Nr ZU/7121/848/11) z dnia 7 lipca 2011 r. (w aktach gminy).

W związku z powyższym, pismem z dnia 14 maja 2012 r. sygn. NK-N7.4131.307.2012.AM5-2 Organ Nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka o udzielenie wyjaśnień w sprawie. Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 21 maja 2012 r. (sygn. OR.0007.2.2012) wskazał między innymi, że: „Teren objęty planem położony jest w strefie ochrony pośredniej zewnętrznej ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie dla miasta Legnicy, ustanowionej decyzją Wojewody Legnickiego Nr OŚ.III.6210-2/56/95 z

dnia 28 sierpnia 1995 r. (...) Przedmiotowy plan nie umożliwia lokalizacji w/w przedsięwzięć i inwestycji, co nie daje rekomendacji do uzyskania dodatkowych wymogów związanych z zaopiniowaniem realizacji inwestycji na podstawie przepisu odrębnego przytoczonego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Decyzja ta nie daje również możliwości wprowadzenia dodatkowych nakazów, zakazów i ograniczeń związanych z w/w strefą.”.

Dowód: kopia pisma Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka (sygn. OR.0007.2.2012) z dnia 21 maja 2012 r.

Na wniosek Organu Nadzoru w kolejnym piśmie z dnia 20 czerwca 2012 r. (sygn. OR.0007.2.2012) Przewodniczący Rady Gminy uzupełnił, że: „przedmiotowa zmiana pod względem przeznaczenia nie umożliwia wprowadzenia ustaleń związanych z ochroną pośrednią ujęcia wody, zawartą w decyzji Wojewody dot. realizacji inwestycji i działalności gospodarczej w zakresie ochrony środowiska, nie przeprowadzono uzgodnienia na podstawie art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, ze względu na brak przedmiotu uzgodnienia. Ponadto przedmiotowy teren nie należy do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo zagrożenia powodzią.”

Dowód: kopia pisma Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka (sygn. OR.0007.2.2012) z dnia 20 czerwca 2012 r.

W oparciu o otrzymane informacje w sprawie, Organ Nadzoru pismem z dnia 13 lipca 2012 r. sygn. NK-N7.4131.307.2012.AM5-4 zwrócił się do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z prośbą o udzielenie informacji czy teren objęty zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka w Gminie Męcinka wymagał uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w oparciu o art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. (sygn. ZU/7122/1228/12) wskazał, że: „po zapoznaniu się z ustaleniami miejscowego planu Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu stwierdził, że obszar objęty miejscowym planem znajduje się na terenie strefy ochronnej ujęcia wody w Przybkowie, na obszarze, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia dotyczące zagospodarowania. Plan nie zawierał informacji nt. lokalizacji w strefie ochronnej. W związku z powyższym Dyrektor RZGW zwrócił się o uzupełnienie przedmiotowego planu informacją nt. istniejącej strefy ochronnej i o ponowne przesłanie planu do Zarządu celem uzgodnienia. Uzupełniony plan nie został przesłany do uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.”

Dowód: kopia pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (sygn. ZU/7122/1228/12) z dnia 20 sierpnia 2012 r.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego obowiązany jest między innymi do wystąpienia o opinie o projekcie planu do organów wskazanych w pkt 6 lit. a oraz do wystąpienia o uzgodnienie projektu planu z organami wskazanymi w pkt 6 lit. b.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Męcinka Nr XVI/82/2012 z dnia 30 marca 2012 r. Organ Nadzoru uznał, że Rada Gminy Męcinka naruszyła art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym projekt planu należy uzgodnić z organami właściwymi do

uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych. Z kolei w myśl przepisu art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne – w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Kwestia związania organu prowadzącego postępowanie stanowiskiem wyrażonym przez inny organ zależy od formy współdziałania. I tak opinie, co do zasady, nie mają charakteru wiążącego. Natomiast jeśli według przepisów prawa rozstrzygnięcie ma być poprzedzone uzgodnieniem (zgoda) innego podmiotu lub też osiągnięciem innego rodzaju porozumienia z podmiotem do tego powołanym, to treść stanowiska zajętego w wymienionych formach wiąże organ prowadzący postępowanie główne (zob. m.in. S. Biernat, Działania wspólne administracji państwowej, Wrocław 1979, s. 81 i n.; J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 468 i n.; J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r., V SA 2699/96, OSP 1999, z. 3, poz. 56). Podobne stanowisko jest formułowane także w orzecznictwie (por. np.: wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r., II SA 1811/84, ONSA 1985, z. 1, poz. 7, czy też wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, z. 4, poz. 120).

W przedmiotowej sprawie procedura uzgodnień wynikająca z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym winna zostać zakończona uzgodnieniem bezwarunkowym lub odmową uzgodnienia, ze wskazaniem podstawy prawnej odmowy. Jeśli bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to postulaty określone w toku postępowania, od których organy uzgadniające uzależnia pozytywne uzgodnienie tegoż projektu należy uznać za bezwzględnie wiążące. W omawianej sprawie organ gminy na etapie uzgadniania projektu zmiany planu nie uzyskał de facto wymaganego przepisami prawa uzgodnienia, pomimo że został wezwany przez dyrektora właściwego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej do uzupełnienia miejscowego planu celem jego uzgodnienia. Jednocześnie w wykazie uzgodnień do projektu zmiany miejscowego planu pismo Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wzywające do uzupełnienia miejscowego planu uznano jako uzgodnione pozytywnie.

Biorąc pod uwagę, że organ uzgadniający swoimi działaniami wkracza w sferę zadań własnych gminy i dlatego też jego rozstrzygnięcia muszą być podejmowane w granicach i na podstawie przepisów prawa, ochronę samodzielności gminy w zakresie realizacji jej zadań własnych przewiduje art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którym wójt może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy właściwe do uzgodnienia projektu planu nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Zdaniem organu nadzoru, okoliczności przedmiotowej sprawy, nie stanowiły podstawy do skorzystania przez Wójta Gminy Męcinka z kompetencji do uznania za uzgodniony projekt planu miejscowego gdyż Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu pismem z dnia 7 lipca 2011 r. określił warunki uzgodnienia miejscowego planu.

Powyższe okoliczności wskazują zatem na istotne naruszenie trybu sporządzania aktu planistycznego. Brak bowiem uzgodnienia stanowi naruszenie trybu postępowania planistycznego i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały. Wskazane warunki od których organ uzależnia uzgodnienie projektu są dla organu planistycznego wiążące. (por. wyrok

Wojewódzkiego Sadu administracyjnego w Warszawie sygn. akt. IV SA/Wa 478/06 z dnia 6 czerwca 2006 r.). w omawianym zakresie należy ponadto mieć na uwadze art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje między innymi obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania.

Mając zatem powyższe na uwadze, Organ Nadzoru uważa za zasadne stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały z powodu istotnego naruszenie trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak uzyskania uzgodnienia wynikającego z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne.

Niezależnie od powyższego, w § 8 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określono zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów wyznaczonych niniejszym planem. Ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej.

Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wobec powyższego ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym § 8 uchwały we fragmencie „budowlane” narusza prawo w sposób istotny.

Organ Nadzoru sygnalizacyjnie zwraca uwagę na niespójność wynikającą z rysunku przedmiotowego planu miejscowego będącego załącznikiem graficznym Nr 1 do uchwały w zakresie zamieszczonego na tym rysunku wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Rysunek planu zawiera bowiem niezaktualizowany wyrys ze studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Męcinka podjęty uchwałą Rady Gminy Męcinka z dnia 2 lipca 2001 r. Nr XXXIX/236/2001, w którym cały teren oznaczony był symbolem MN z przeznaczeniem na cele zabudowy mieszkaniowej, a następnie uchwałą Rady Gminy Męcinka Nr XIII/76/2012 z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkować i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Męcinka na części terenu objętego przedmiotowym planem teren MN został oznaczony symbolem R jako tereny gruntów rolnych, trwałych użytków zielonych (rolnicza przestrzeń produkcyjna).

W związku z powyższym skargę należy uznać za zasadną.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M.

Aleksander Marek Skorupa

Załączniki:

- odpis skargi;
- pismo Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka (sygn. OR.0007.2.2012) z dnia 21 maja 2012 r.;
- kopia pisma Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka (sygn. OR.0007.2.2012) z dnia 20 czerwca 2012 r.;
- kopia pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (sygn. ZU/7122/1228/12) z dnia 20 sierpnia 2012 r.