

**ODPIS  
WYROK**

*Orzeczenie nieprawomocne*

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 kwietnia 2013

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

|                |                                                                                                |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Olga Białek<br>Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz<br>Sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./ |
| Protokolant    | asystent Wojciech Śnieżyński                                                                   |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2013  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Męcinka  
z dnia 30 marca 2012 r. Nr XIV/82/2012

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla sołectwa Męcinka

- I. stwierdza nieważność § 8 we fragmencie „budowlane” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wymienionym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Męcinka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiiewicz

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Męcinka z dnia 30 marca 2012 r. podjęła uchwałę Nr XIV/82/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka. Teren opracowania dotyczy działek nr 184/4 i 184/5 o łącznej powierzchni 6,4246 ha i stanowi on własność Gminy Męcinka.

Na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęła skarga organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w której wnosi o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Według organu nadzoru, przeprowadzona w postępowaniu nadzorczym ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, wykazała naruszenie zasady sporządzenia planu miejscowego oraz naruszenie trybu jego sporządzenia.

Według oceny Wojewody, w treści planu nie uwzględniono wymogów określonych pismem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (zwany dalej RZGW) z dnia 7 lipca 2011 r. (nr 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 z dnia 28 sierpnia 1995 r. (nr OŚ.III.6210-2/56/95) oraz wzywającym do uwzględnienia nakazów, zakazów i ograniczeń obowiązujących w strefie. W piśmie tym RZGW we Wrocławiu oświadczył, że uzupełniony o przedstawione uwagi projekt planu miejscowego należy przesłać do jego uzgodnienia. W wykazie uzgodnień do projektu zmiany planu miejscowego powyższe pismo RZGW we Wrocławiu uznano jako uzgodnione pozytywnie.

W wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka w piśmie z dnia 21 maja 2012 r. skierowanym do organu nadzoru, wskazano, że teren objęty planem położony jest w strefie ochrony pośredniej zewnętrznej ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie dla miasta Legnicy. Przedmiotowy plan nie umożliwia lokalizacji przedsięwzięć wskazanych w decyzji Wojewody Legnickiego z dnia 28 sierpnia 1995 r. (nr OŚ.III.6210-2/56/95) ustanawiającej strefę ochronną ujęcia wody, „co nie daje rekomendacji do uzyskania dodatkowych wymogów związanych z zaopiniowaniem realizacji inwestycji na podstawie przepisu odrębnego. Decyzja ta nie daje również możliwości wprowadzenia dodatkowych nakazów, zakazów i ograniczeń związanych

z w/w strefą.” W dalszych wyjaśnieniach Przewodniczący Rady stwierdził, że 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.

W trakcie postępowania nadzorczego Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu udzielił wyjaśnień organowi nadzorcemu, że projekt planu nie zawierał informacji na temat jego lokalizacji w strefie ochronnej, wobec czego Dyrektor RZGW zwrócił się do Wójta Gminy Męcinka o uzupełnienie przedłożonego planu informacją na temat istnienia strefy ochronnej i o ponowne przesłanie projektu planu celem uzgodnienia.

Wobec powyższych ustaleń, organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Męcinka naruszyła art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ **procedura ta winna zostać zakończona uzgodnieniem bezwarunkowym lub odmową uzgodnienia, ze wskazaniem podstawy prawnej odmowy.** 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 Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej do uzupełnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego celem jego uzgodnienia. Jednocześnie w wykazie uzgodnień do projektu zmiany m.p.z.p. pismo RZGW wzywające do uzupełnienia uznano jako uzgodnione pozytywnie. Zdaniem organu nadzoru brak było podstawy dla Wójta Gminy Męcinka do uznania za uzgodniony projekt zmiany planu, gdyż Dyrektor RZGW określił warunki uzgodnienia planu miejscowego.

Powyższe okoliczności wskazują, zdaniem Wojewody, na istotne naruszenie trybu sporządzenia aktu planistycznego.

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 i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, 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 określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Według tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości(...).

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 wyrysu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Rysunek planu zawiera 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 na części terenu objętego przedmiotowym planem teren MN został

oznaczony symbolem R jako tereny gruntów rolnych, trwałych użytków zielonych (rolnicza przestrzeń produkcyjna).

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Męcinka wniósł o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej.

Z wyjaśnień zawartych w piśmie procesowym wynika, że zaskarżona uchwała obejmuje dwie działki nr 184/4 i 184/5 stanowiące własność Gminy Męcinka. Powyższe działania związane z podjęciem zaskarżonej uchwały miały na celu m.in. wskazanie nowych terenów zabudowy mieszkaniowej. Zakładano bowiem korzyści dla budżetu gminy uzyskane w wyniku sprzedaży działek gminnych powstałych w wyniku podziału zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Uchwałą nr XIII/76/2012 Rady Gminy Męcinka uchwalono zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zmiana planu przyjęta uchwałą Rady Gminy Męcinka nr XIV/82/2012 z dnia 30 marca 2012 r. jest zgodna z ustaleniami Studium, co zostało wykazane i przesłane do Sądu w wydruku ujednoliconego rysunku Studium.

Organ gminy wyjaśnił dalej, że zgodnie z art. 4 a ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W ramach procedury planistycznej wójt gminy wystąpił w piśmie z dnia 15 czerwca 2011 r. o uzgodnienie projektu zmiany miejscowego planu do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W piśmie tym poinformowano RZGW o skutkach nie wniesienia zastrzeżeń w terminie 21 dni od daty przedłożenia projektu planu oraz wskazano na postawę prawną określającą formę, w jakiej powinno zostać wydane uzgodnienie. Według art. 25 ustawy o p.z.p. wójt ustala termin dokonania uzgodnień przez organy, o których mowa w art. 17, a nieprzedstawienie stanowiska lub warunków uzgodnienia, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy, w tym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 K.p.a.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej otrzymał projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Męcinka dnia 20 czerwca 2011 r. i od tego dnia zaczął biec termin do dokonania uzgodnienia. Pismo Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 7 lipca 2011 r. informujące o potrzebie uzupełnienia projektu planu informacją o położeniu terenu objętego zmianą planu w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie dla miasta Legnicy, ustanowionej decyzją Wojewody Legnickiego z dnia 28 sierpnia 1995 r. (nr OŚ.III.6210-2/56/95) oraz uwzględnieniu w treści planu nakazów, zakazów o ograniczenia obowiązujące w strefie, nie miało formy postanowienia, co narusza przepis art. 24 ust. 1 ustawy o p.z.p. i doręczone zostało do Urzędu Gminy w dniu 12 lipca 2011 r.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie przestrzegając formy uzgodnienia, zgodnie z art. 106 k.p.a. pozbawił organ sporządzający projekt zmiany planu możliwości zaskarżenia swojego stanowiska do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jako organu nadrzędnego. Nie uzgadniając projektu planu uprawniony organ musi równocześnie określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, powołując podstawę prawną dla określonych w ten sposób warunków uzgodnienia planu. W przypadku, w którym uprawniony organ nie uzgadniając projektu, nie określił jednocześnie warunków, na jakich uzgodni projekt, albo określił warunki uzgodnienia, ale nie podał podstawy prawnej, na podstawie której żąda w ten sposób określonych zmian w projekcie, wójt może uznać projekt za uzgodniony.

Wójt uznał projekt zmiany planu za uzgodniony pozytywnie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, ponieważ uzgodnienie nie miało formy postanowienia i organ uzgadniający nie wskazał podstawy prawnej określającej warunki uzgodnienia.

Ubocznie tylko organ gminy dodał, że przedmiot ów ujętych w decyzji w sprawie ochrony ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie nie dotyczy ustalonego planem przeznaczenia. Na terenie zewnętrznym ochrony pośredniej, pozytywnej opinii – określającej warunki realizacji inwestycji i działalności gospodarczej w zakresie wymogów ochrony środowiska właściwego terenowo Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego – wymaga lokalizacja: nowych zakładów przemysłowych, ferm hodowlanych, magazynów produktów ropopochodnych, innych substancji chemicznych i rurociągów do ich transportu, wysypisk, wylewisk i innych urządzeń do utylizacji odpadów komunalnych i przemysłowych, nowych cmentarzy i powiększenia

cmentarzy istniejących, nowych miejsc grzebania zwierząt. (tak w decyzji Wojewody Legnickiego z 28 sierpnia 1995 r.).

Zdaniem organu gminy nie jest zasadny także zarzut dotyczący umieszczenia w § 8 zaskarżonej uchwały pojęcia „budowlane”. Ustawa o p.z.p. nie definiuje pojęcia „nieruchomości”. W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. zawarto wymóg, że 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. W rozporządzeniu tym nie została zamieszczona definicja „nieruchomości” ani definicja „działki”.

W art. 2 pkt 12 zawarto natomiast definicję „działki budowlanej”. Nieuprawnione jest zatem, zdaniem organu gminy, oczekiwanie organu nadzoru, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, powołując się na orzeczenie WSA w Gliwicach (sygn. akt II SA/GL 392/10) wskazano, że plan miejscowy nie zawsze musi zawierać szczegółowe ustalenia dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 cyt. wyżej rozporządzenia. Plan miejscowy zwiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu jednostki samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Gminy

Męcinka, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 30 marca 2012 roku Nr XIV/82/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad

miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/09). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające tego dokonanie, rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy. W konsekwencji niezamieszczenie w planie miejscowym ustaleń w związku z niezaistnieniem okoliczności faktycznych uzasadniających dokonanie takich ustaleń nie będzie oznaczać naruszenia zasad sporządzania aktu planistycznego i nie będzie skutkować nieważnością uchwały rady gminy w całości lub w części.

Sąd, dokonując kontroli kwestionowanej uchwały nie stwierdził istotnych naruszeń trybu jego sporządzania skutkujących stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Natomiast okazało się trafne stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w zakresie naruszenia zasad sporządzania planu, wskazujące na wydanie z rażącym naruszeniem prawa zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym § 8 we fragmencie „budowlane”.

Podkreślenia wymaga, że scalanie i podział nieruchomości, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 (w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym) i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to scalanie i podział uregulowany w art. 101-108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm.). Wynika to wyraźnie z przepisu art. 102 ust. 1 zd. 2 powołanej ustawy mówiącego o tym, że „Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy”. Tak więc szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, które muszą znaleźć się w planie miejscowym, to zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wskazał, że przepisy rozdziału dotyczącego „Scalania i podziału nieruchomości” regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne(ust. 2). W art. 4 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 tej ustawy zawarte zostały z kolei definicje legalne, odpowiednio **nieruchomości gruntowej, działki gruntu i działki budowlanej**. Natomiast w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarta została tylko definicja **działki budowlanej**.

Przy czym zgodnie z § 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) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad 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 Rada Gminy Męcinka uchwalając zmianę m.p.z.p. i określając w nim zasady scalania i podziału nieruchomości, obowiązana była posługiwać się pojęciami „nieruchomość” i „działka” w znaczeniu nadanym im przez przepisy ustawy z dnia 23 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 4 pkt 1 i pkt 3), bowiem w rozdziale 2 p.t. „Scalanie i podział nieruchomości” tej ustawy normodawca nie posługuje się pojęciem działki budowlanej lecz pojęciem działki gruntu. Również w ww. rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest odniesienia się do terminu działka budowlana. Zatem, jak słusznie podkreślił to organ nadzoru w skardze, ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Gminy Męcinka była zobligowana określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych.

Przystępując do badania procedury uchwalania zaskarżonego planu miejscowego w zakresie zarzutu organu nadzoru dotyczącego istotnego naruszenia trybu sporządzania planu, tj. art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Sąd nie stwierdził naruszenia prawa przez Radę Gminy Męcinka w tym zakresie.

Przede wszystkim Sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu, przy czym sąd administracyjny nie dokonuje ustaleń faktycznych, lecz bada czy dokonane przez organ administracji publicznej ustalenia odpowiadają prawu (por. wyrok NSA z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt II FSK 72/06, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz.31).

W niniejszej sprawie Rada Gminy Męcinka podjęła w dniu 29 grudnia 2009 r. uchwałę Nr XXXVIII/245/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Męcinka w gminie Męcinka. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że teren dotyczy dwóch działek nr 184/4 i 184/5.

W dniu 25 czerwca 2010 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010 r. (art. 5). W myśl art. 4 powołanej ustawy obowiązujące w dniu wejścia w życie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw zachowują moc (ust. 1). Natomiast do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zaskarżona uchwała Nr XIV/82/2012 podjęta została w dniu 30 marca 2012 r., co oznacza, że do procedury planistycznej w tej sprawie miały zastosowanie przepisy dotychczasowe, a więc w brzmieniu do dnia 21 października 2010 r. W związku z tym w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu dotychczasowym (do dnia 21 października 2010 r.) do uzgodnień w niniejszej sprawie, które mają dla rady gminy moc wiążącą, zastosowanie miał pkt 7 lit. c ( a nie pkt 6 w aktualnym brzmieniu, jak wskazuje organ nadzoru). Niemniej nie ma to większego znaczenia dla sprawy, gdyż w obu przypadkach treść przepisu jest identyczna a zmiana w tym zakresie ma jedynie charakter porządkujący.

W niniejszej sprawie również art. 24 i art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należało stosować w brzmieniu do dnia 21

października 2010 r. Wobec powyższego art. 24 nosił brzmienie „1.Organy, o których mowa w art. 11 pkt 6 i 7 oraz art. 17 pkt 7, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. 2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo planu miejscowego w przypadku, w którym organy, o których mowa w ust. 1, nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie.” Przepis ten musi być interpretowany łącznie z przepisem art. 25 ustawy, w brzmieniu dotychczasowym, a mianowicie „1.Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 5-8 oraz art. 17 pkt 6 i 7, nie krótszy niż 21 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.2. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2 , w terminie o którym mowa w ust. 1, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem.”

W niniejszej sprawie, na wystąpienie Wójta Gminy Męcinka z dnia 15 czerwca 2011 r. (doręczone 20 czerwca 2011 r.) Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w piśmie z dnia 7 lipca 2011 r. ( data wpływu do Urzędu Gminy Męcinka 12 lipca 2011r. ) wskazał, że w celu uzgodnienia należy do projektu planu wprowadzić informacje o położeniu terenu objętego planem w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody powierzchniowej w Przybkowie dla miasta Legnicy, ustanowionej decyzją Wojewody Legnickiego z dnia 28 sierpnia 1995 r. nr OŚ.III.6210-2/56/95 i uwzględnieniu nakazów, zakazów i ograniczeń obowiązujących w strefie.

Wobec powyższego należy ustalić, jaki charakter miało wymienione pismo z dnia 7 lipca 2011 r. Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej i czy mogło wywołać określone skutki prawne.

Z treści art. 24 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że właściwą formą wypowiedzenia się organu uzgadniającego projekt planu miejscowego jest forma postanowienia (art. 106 k.p.a.), w którym to postanowieniu organ musi jednoznacznie stwierdzić, czy uzgadnia projekt planu, czy też odmawia jego uzgodnienia. Stanowisko organu uzgadniającego musi mieć charakter konstruktywny – nie uzgadniając projektu planu, uprawniony organ musi

równocześnie określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, powołując jednocześnie podstawę prawną do określonych w ten sposób warunków uzgodnienia projektu planu. Takiego postanowienia w określonym przez Wójta Gminy Męcinka terminie 21 dni Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu nie wydał. Wymienione pismo z dnia 7 lipca 2011 r. nie można uznać za postanowienie, na które organ gminy mógłby wnieść zażalenie, bowiem pismo to przede wszystkim nie zawiera rozstrzygnięcia (pozytywnego lub negatywnego) w kwestii uzgodnienia. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ uzgadniający wkracza w sferę zadań własnych gminy, zatem jego rozstrzygnięcia muszą być podejmowane w granicach i na podstawie przepisów prawa. Regulacja art. 24 ust. 2 ma na celu ochronę samodzielności gminy w zakresie realizacji zadań własnych, do jakich należy sporządzenie planu miejscowego (szerzej: do art. 24, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. pod red. Z.Niewiadomskiego, C.H.BRCK, Warszawa 2013*)

W konsekwencji powyższych rozważań oraz stwierdzając upływu 21 dni, w którym organ uzgadniający nie wydał postanowienia przedstawiającego warunki umożliwiające uzgodnienie, prawidłowe było zdaniem Sądu, przyjęcie przez Wójta Gminy Męcinka, że projekt planu miejscowego został uzgodniony przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w trybie art. 24 ust. 2 i art. 25 ust. 2 powołanej ustawy.

W wyjaśnieniach przesłanych do organu nadzoru przez Przewodniczącego Rady Gminy Męcinka z dnia 21 maja 2012 r. wskazano, że plan nie umożliwia lokalizacji żadnych przedsięwzięć i inwestycji objętych decyzją Wojewody Legnickiego z 1995 r. (nowe zakłady przemysłowe, ферmy hodowlane, magazyny produktów ropopochodnych, nowych cmentarzy i powiększenia cmentarzy istniejących, nowych miejsc grzebania zwierząt), co z kolei nie daje również możliwości wprowadzenia dodatkowych nakazów, zakazów i ograniczeń związanych z ww. strefą. Z kolei w piśmie z dnia 20 czerwca 2012 r. wyjaśnione zostało, że przedmiotowa zmiana planu pod względem przeznaczenia nie umożliwia wprowadzenia ustaleń związanych z ochroną pośrednią ujęcia wody, zawartą w decyzji Wojewody Legnickiego dotyczących realizacji inwestycji i działalności gospodarczej w zakresie ochrony środowiska, ze względu na brak przedmiotu

uzgodnienia, jak również teren objęty zmianą planu nie należy do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo zagrożenia powodzią.

W postępowaniu nadzorczym wypowiedział się także, na zapytanie Wojewody, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej. W piśmie z dnia 20 sierpnia 2012 r. z-ca dyrektora RZGW w zasadzie niczego nie wyjaśnia, natomiast wyraźnie daje się zauważyć brak wskazania potrzeby zamieszczenia w projekcie planu zakazów, nakazów i ograniczeń wynikających z decyzji Wojewody Legnickiego o utworzeniu strefy ochronnej. W piśmie tym jedynie zasygnalizowana została potrzeba zawarcia w planie informacji o istnieniu strefy ochronnej na terenie objętym planem.

Reasumując, stwierdzić należy, że skoro organy sprawujące władztwo planistyczne związane są treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty, które to uzgodnienie następuje w formie postanowienia zaskarżalnego zażaleniem i ewentualnie skargą do sądu administracyjnego, to niewydanie takiego postanowienia w określonym terminie, należy uznać za równoznaczne z uzgodnieniem. Jedynie odmowa uzgodnienia projektu planu oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w projektowanym kształcie. Dla gminy istotna jest bowiem możliwość zaskarżenia negatywnego stanowiska organu uprawnionego do uzgodnienia. Stąd stwierdzić należy, że organ gminy nie naruszył trybu uchwalania zmiany planu miejscowego.

Dodać tylko wypada, że to organ powołany do zajęcia stanowiska w sprawie projektu m.p.z.p. ponosi odpowiedzialność prawną za powstanie negatywnych konsekwencji spowodowanych uznaniem projektu za uzgodniony w przypadkach określonych w art. 24 ust. 2 oraz w art. 25 ust. 2 u.p.z.p. ( patrz: wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Kr 375/08).

Za nieistotne naruszenie należy uznać natomiast zamieszczenie na rysunku uchwalonego planu nieaktualną część graficzną ze Studium. Tytułem wyjaśnień w postępowaniu sądowym, organ gminy przesłał do Sądu jednolitą część graficzną Studium wraz z pismem zawierającym informacje co do kolejnych jego zmian, z wyliczeniem uchwał je wprowadzających. Analiza tego materiału wskazuje, że uchwalona zmiana planu miejscowego nie narusza ustaleń Studium.

Reasumując Sąd uznał, że zaskarżona uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego w części odnoszącej się do § 8 we fragmencie „budowlane”, jednakże nie narusza trybu jego sporządzenia, w związku z czym należało w oparciu

o przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzec jak w punkcie I sentencji. O wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono w oparciu o przepis art. 152 p.p.s.a., zaś orzeczenie o kosztach na podstawie art. 200 tej ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

*Magda Minkisiewicz*