

**UCHWAŁA Nr XXXII/211/14
RADY GMINY KOMPRACHCICE
z dnia 11 września 2014 r.**

w sprawie skargi prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu na uchwałę Nr XXVII/192/05 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 grudnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Komprachcicach w rejonie ulicy Krzyżowej

Na podstawie art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz.1318, z 2014 r., poz. 379), Rada Gminy Komprachcice uchwała co następuje:

§ 1

1. Uznaje się skargę z dnia 28 marca 2014 r. Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności przepisu § 1 ust. 2 i § 3 ust. 1 uchwały Nr XXVII/192/05 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 grudnia 2005r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Komprachcicach w rejonie ulicy Krzyżowej (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2006 r. Nr 3, poz.49) - za nieuzasadnioną.

2. Uzasadnienie stanowiska Rady Gminy Komprachcice stanowi załącznik do niniejszej uchwały

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy .

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia .

Przewodniczący Rady Gminy

Antoni Wencel

Załącznik do uchwały Nr XXXII/211/14
Rady Gminy Komprachcice
z dnia 11 września 2014 r.

Uzasadnienie :

Prokurator Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu pismem nr Ap II Pa 27/12 z dnia 28 marca 2014 r. złożył za pośrednictwem Rady Gminy Komprachcice skargę na uchwałę Nr XXVII/192/05 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 grudnia 2005 r. w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Komprachcicach w rejonie ulicy Krzyżowej, zarzucając:

1) istotne naruszenie przepisu prawa materialnego art.1 ust.2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust.1 ustawy z dnia 27 maja 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w brzmieniu wówczas obowiązującym - (Dz.U.2012.647 j.t.), poprzez nieuwzględnienie w procesie sporządzania planu zasady prawnej w postaci zachowania ładu przestrzennego;

2) istotne naruszenie art.9 ust.4 cyt. ustawy polegające na tym ,że przy sporządzaniu planu miejscowego ,nie zastosowano tego przepisu;

3) istotne naruszenie przepisu art.15 ust.1 cyt. ustawy (w brzmieniu wówczas obowiązującym), polegające na tym, że wbrew wynikającemu z tego przepisu obowiązkowi sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, plan ten sporządzono i uchwalono wbrew zapisom studium dotyczącym terenu , w obrębie którego położone są działki o nr 750/2 i 752/2.

Stawiając powyższe zarzuty Prokurator wnosi o stwierdzenie nieważności przepisu §1 ust.2 i § 3 ust.1 zaskarżonej uchwały .

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie i winna być oddalona .

Odnosząc się do zarzutów wskazanych przez Prokuratora można zgodzić się z twierdzeniem, iż zapisy art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647- zwana w dalszej części ustawą) stanowią zasadę prawną. Jednocześnie, nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, iż „Ład przestrzenny jest to *tylko* takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość.” Wychodząc z powyższego należy wskazać, iż ustawodawca w art. 2 pkt 1 ustawy sformułował definicję legalną ładu przestrzennego tj. (...) *należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach*

wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Definicja ta w pełni daje obraz zdefiniowanych obowiązków gminy w przywołanym zakresie.

Definicje legalną zamieszcza się w akcie normatywnym, jeśli: dane określenie jest wieloznaczne, dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości, znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe oraz ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Tak więc definicje legalne określają znaczenie dla potrzeb niniejszego aktu normatywnego w ramach procesu/ów, które zostały w nim opisane.

Definicja legalna sama w sobie określa znaczenie słów w akcie zgodnie z wolą ustawodawcy i obliguje organ administracji publicznej do podejmowanych czynności, które nie stoją w sprzeczności z jej zapisami.

W tym miejscu warto zauważyć, iż ww. definicja jest w dużym stopniu ogólna i abstrakcyjna, a co za tym idzie jej znaczenia należy szukać w innych przepisach prawa materialnego, które konkretyzują jej zapisy w sytuacji faktycznej, która jest przedmiotem analizy. Uznając za skarżącym, iż ład przestrzenny jest zasadą prawną to nie sposób z niej wywieść, iż w niniejszej sprawie doszło do jej naruszenia.

Działki nr 750/2 i 752/2 w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki zabudowy, które poprzedzała analiza urbanistyczna nie zostały potraktowane odmiennie, niż zabudowa w obszarze analizowanym. Takie określenie funkcji terenu w żaden sposób nie ogranicza bądź nie uniemożliwia korzystania przez właściciela ww. działek przylegających do terenu objętego planem.

W tym miejscu należy również zauważyć, iż teren przylegający do ww. działek został scalony. Na scalenie działek, o których mowa powyżej nie zgodził się właściciel przedmiotowych działek. Konsekwencją (przy zgodzie) dla właściciela działek byłoby przeznaczenie ich części na drogę i infrastrukturę przez co działki uległyby zmniejszeniu.

Chybiony jest również w ocenie organu zarzut naruszenia przez Wójta Gminy Komprachcice art. 15 ust. 1 ustawy poprzez niezastosowanie się do zapisów obowiązujących w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na etapie sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Art. 9 ust 4 ustawy stanowi, iż *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*, natomiast organ wykonawczy gminy po ogłoszeniu studium działa w oparciu o art. 15 ustawy tj. *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.* Zatem miejscowy plan nie może stać w sprzeczności ze studium i w niniejszej sprawie tak też jest bowiem ww. zapisy planu

nie stanowią przeszkody do użytkowania działek właściciela w tym do ich zabudowy przez właściciela. Niniejsza okoliczność nie stanowi działania niezgodnego z prawem bowiem ustawodawca nie narzuca obowiązku aby obszar objęty planem pokrywał się z obszarem studium tylko z jego ustaleniami (zapisami) co wprost można wywieść z wykładni gramatycznej i celowościowej wyżej przywołanych przepisów. Argument ten znajduje swoje potwierdzenie również w zapisie art. 9. ust. 1 ustawy tj. *„W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium"”*.

Zatem ustawodawca wyraźnie wyróżnił w ustawie „zakres” i „obszar”, a spójność projektu planu i planu ustawodawca zdeterminował „zakresem” studium a nie jego „obszarem”. „Obszar” wskazywany jest dopiero w projekcie planu i w ramach tego obszaru jego zapisy muszą być spójne z zapisami ze studium, a nie z jego granicami.

Prokurator Prokuratury Apelacyjnej nie wykazał zdaniem gminy jakiegokolwiek niespójności zapisów studium z zapisami planu. Skarżący wskazuje na „obszar” a nie na „zakres”. Gmina przy przystąpieniu do projektu planu jest związana „zakresem” studium (wskazany łądem przestrzennym), o czym mowa powyżej. Art. 2 ust. 1 ustawy stanowi o harmonijnej całości ale przy uwzględnieniu w uporządkowanych relacjach wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych.

Ustawodawca wyraźnie odróżnił obszar studium, który określa *zagospodarowanie przestrzennego gminy* od sporządzenia projektu planu miejscowego, *który odnosi się do obszaru objętego planem*. W podobnym duchu wypowiedział się Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w wyroku z dnia 23 maja 2013 r. II SA/Gl 670/13 *Dla oceny zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium nie jest wystarczające porównanie jedynie rysunku studium z częścią graficzną planu miejscowego. Studium z założenia jest aktem bardziej elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwala na maksymalne uwzględnienie aktualnych warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych*.

Nie znajduje również uzasadnienia w niniejszej sprawie powołanie się Prokuratora na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 243/08 z konkluzją, iż wyrok ten miałby potwierdzać tezy postawione przez Prokuratora, bowiem przywołane rozstrzygnięcie WSA w Warszawie nie znajduje oparcia w niniejszej sprawie a wręcz zdaje się potwierdzać prawidłowość działań organów Gminy Komprachcice. Błędne jest również twierdzenie w kontekście niniejszej sprawy, iż działki nr 750/2 i 752/2 należały do zwartego kompleksu gruntów na co wskazuje uzasadnienie rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1847/12 odmiennie od Prokuratora uznał, iż *Nie można także*

powiedzieć, że nieruchomość znajduje się wewnątrz zwartego kompleksu nieruchomości objętych planem (...).

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż właściciel działek nr 750/2 i 752/2 pismem z dnia 8 marca 2011 r. wezwał Radę Gminy Komprachcice do zmiany powyższej uchwały poprzez usunięcie niezgodności pomiędzy częścią opisową planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą z dnia 5 grudnia 2005 r. a częścią rysunkową, stanowiącą załącznik do planu oraz domagał się objęcia planem działek nr 750/2 i 752/2 k.m. 4, położonych we wsi Komprachcice, będących własnością skarżącego. Rada Gminy Komprachcice uchwałą Nr V/25/11 z dnia 19 maja 2011 r. uznała wezwanie za nieuzasadnione. Skarżący pismem z dnia 15 czerwca 2011 r. za pośrednictwem Rady Gminy Komprachcice zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o stwierdzenie nieważności lub niezgodności z prawem uchwały Rady z dnia 5 grudnia 2005 r., Nr XXVII/192/05.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu Wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn.. akt II SA/Op 772/11 oddalił skargę uznając, iż w okolicznościach sprawy uchwała Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 grudnia 2005 r., Nr XXVII/192/05. nie naruszyła interesu prawnego skarżącego. Na marginesie sprawy należy wyjaśnić, iż złożono wyjaśnienia w zakresie wyłączenia niniejszych działek z projektu planu, które związane było ze scalaniem gruntów, a to z kolei mogłoby realnie, negatywnie wpłynąć na możliwość użytkowania ich w takim zakresie jaki został określony w formie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla wymienionych działek. Skarżący nie zgadzając się z rozstrzygnięciem WSA w Opolu skierował skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego powołując się również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r. sygn.. akt IV SA/Wa 243/08, który obecnie jest przytaczany przez Prokuratora. Sąd zarówno I jak i II instancji (NSA wyrok z dnia 23 października 2012 r., sygn.. akt II OSK 1847/12) uznał wyjaśnienia Gminy Komprachcice za spójne i logiczne. W uzasadnieniu czytamy, iż, cyt. *„Nie można także powiedzieć, że nieruchomość znajduje się wewnątrz zwartego kompleksu nieruchomości objętych planem, co słusznie zauważył Sąd I instancji na podstawie akt planistycznych, odnosząc się do wskazanego w skardze kasacyjnej wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r., w którym jedynie hipotetycznie wskazano na sytuację nieuzasadnionego pominięcia nieruchomości uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu.”*

Dalej w komparycji uzasadnienia czytamy, iż, cyt. *„Sąd słusznie zwrócił uwagę, że swoboda w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przejawia się **uznaniowością gminy w doborze terenów przeznaczonych do objęcia planami zagospodarowania przestrzennego**, niemniej jednak organ w sprawie niniejszej wyjaśnił, że ujęcie działek skarżącego w planie spowodowałoby, że właściciel otrzymałby działki o powierzchni pomniejszonej o powierzchnię niezbędną do wydzielenia nowych dróg lub poszerzenia istniejących oraz terenu stanowiącego strefę oddziaływania linii 400 kV, co dawałoby powierzchnię niewystarczającą pod zabudowę mieszkaniową (art. 105 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami).”*

Konkludując, z uwagi na wskazane okoliczności faktyczne i prawne nie może być mowy w niniejszej sprawie o naruszeniu przepisów prawa dotyczących zasad sporządzania planu w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust.1, art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).