



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Leszek Tyliński (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Owczarzak
	Sędzia WSA Joanna Brzezińska
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Jakub Jagodziński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lipca 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią
z dnia 26 listopada 2015 r. nr XVI/282/2015
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nakle nad Notecią w dniu 26 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XVI/282/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 580/2 w obrębie Występ położonej przy ulicach Wiejskiej i Różanej w Występie.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) Wojewoda Kujawsko – Pomorski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na ww. uchwałę zarzucając naruszenie przepisów:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”,
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w związku 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),
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.,
- 4) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1412) oraz art. 54 ust. 1 i ust. 3, art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.). Jednocześnie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w całości.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda uznał, że wskazany w § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały „minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w granicach terenu objętego planem -40 % powierzchni terenu” nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu. Jego zdaniem Rada Miejska w Nakle nad Notecią nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany wyżej przepis

uchwały stanowi, bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób, nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy.

Wojewoda zauważył również, że w § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały określono minimalną i maksymalną „powierzchnię ewentualnej wydzielonej działki budowlanej” uzyskaną w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. W jego ocenie Rada Miejska w Nakle nad Notecią w uchwale nie określiła szczegółowych zasad scalenia i podziału nieruchomości w odniesieniu do powierzchni działki, co stanowi naruszenie, zdaniem organu nadzoru, art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Organ wskazał, iż pojęcie działka gruntu i działka budowlana stanowią dwa odrębne terminy. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Wojewoda wywiódł, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w przywołanym art. 2 pkt 12 u.p.z.p., 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. Z kolei działka traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Organ nadzoru zakwestionował również zapis w § 14 ust. 1 uchwały cyt.: „Sposoby i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu - wyjątkowo w dzień tzw. „odpustu parafialnego” dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu niezgodne z podstawową funkcją terenu, w postaci usług handlowych niezwiązanych bezpośrednio z kultem religijnym w formie jarmarku bez szczególnych ograniczeń, na zasadach określonych przez dysponenta terenu”.

Ustalenie to, w ocenie organu nadzoru, nakłada dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 10 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...). Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

Zdaniem organu nadzoru, zamieszczenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Według Wojewody podjęte regulacje naruszają ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy.

Kwestionowany zapis planu ma charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) powinien w swojej treści zawierać bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizację ustaleń planu od przyszłych uzgodnień, zgód oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do wyżej przywołanych przepisów u.p.z.p., w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenów.

Organ podał, że zgodnie z art. 54 ust. 1, w związku z art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, organ opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poddaje jego projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu.

Wojewoda wskazał, że w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów wystąpienia Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią do właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o zaopiniowanie projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Dowód wykonania w/w czynności powinien być, zgodnie z § 12 pkt 10 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, złożony do dokumentacji prac planistycznych. Brak spełnienia ustawowego wymogu uzyskania w/w opinii zostało potwierdzone przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią pismem z dnia 5 stycznia 2016 r.

Wojewoda dodał, że pozytywne zaopiniowanie projektu planu miejscowego na podstawie art. 17 pkt 6 lit. a tiret siódme u.p.z.p. przez właściwego wojewódzkiego

inspektora sanitarnego nie może zastępować w żadnej mierze wydanej opinii przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ponieważ przepisy art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 3 przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) stanowią, że organami właściwymi w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych oceny oddziaływania na środowisko dla planów miejscowych są regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

W ocenie organu nadzoru organ sporządzający projekt planu miejscowego nie przedstawił właściwemu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w celu uzyskania stosownej opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w przedmiotowym opracowaniu planistycznym, przez co uniemożliwił w/w organowi wzięcie czynnego udziału w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, w przytoczonym przypadku doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Nakle nad Notecią wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do dwóch pierwszych zarzutów pełnomocnik Rady stwierdził, że mają absurdalny charakter, ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został ograniczony do jednej działki. Pierwszy z zarzutów wiąże się z użytym w uchwale sformułowaniem „powierzchnia terenu”, podczas gdy ustawodawca zakłada, aby minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej odnosić do powierzchni działki budowlanej. W ocenie pełnomocnika w przypadku, kiedy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje wyłącznie jedną działkę, to oczywistą rzeczą jest, że użycie sformułowania 40% powierzchni terenu można odnosić wyłącznie do tego terenu, który został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Pełnomocnik podał, że Wojewoda pominął również okoliczność, iż teren, na którym przewidziana jest budowa, nie może stanowić samodzielnych, odrębnych nieruchomości, nawet gdyby wyodrębnić działki budowlane, gdyż obiekty budowlane będą stanowiły pewien funkcjonalnie powiązany zespół sakralny, a nie poszczególne obiekty budowlane, które mogą funkcjonować samodzielnie.

Zdaniem pełnomocnika Rady okoliczność, iż plan obejmuje tylko jedną działkę, siłą rzeczy nie pozwalała Radzie Miejskiej w Nakle nad Notecią uregulować kwestii

scalania. Dlatego też miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mógł regulować jedynie kwestie podziału, ale już nie kwestie scalenia.

Pełnomocnik nie podzielił również zarzutu sformułowanego w pkt 3 uzasadnienia skargi, ponieważ według niego Wojewoda nie zauważył, iż terminy tymczasowego zagospodarowania urządzenia i użytkowania terenu oraz tymczasowe zagospodarowanie terenu objętego planem niezgodnie z funkcją terenu powiązane jest z organizacją tzw. odpustu parafialnego. Pełnomocnik powołał się na art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2013.1169 z dnia 2013.10.03) oraz art. 25 Konstytucji RP i Konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w dniu 28 lipca 1993 r.

Pełnomocnik Rady nie podzielił ponadto zarzutu naruszenia art. 46 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) jak również naruszenia art. 3 pkt 14 tej ustawy oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 3. W jego ocenie literalne brzmienie przepisów ustawy ocenowej wskazuje na kompetencje Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, jednak wydanie opinii przez Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z całą pewnością nie może być traktowane jako uchybienie skutkujące nieważnością uchwały. W konkluzji wskazał, że Rada Miejska w Nakle nad Notecią uzyskała opinię, i to opinię inspekcji sanitarnej, tyle tylko, że innego organu niż wskazany w normie prawnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz.1647), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718) zwana dalej jako p.p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kognicji sądu administracyjnego poddane zostały między innymi akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w

całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Natomiast art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Z istoty kontroli wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podejmowania tego rozstrzygnięcia. Oznacza to, iż w przedmiotowej sprawie sąd bierze pod uwagę przede wszystkim obowiązujące w dacie podejmowania zaskarżonego aktu regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

Ze względu na powyższą zasadę oraz treść art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, konieczne jest podkreślenie, że ze względu na określony w skardze przedmiot zaskarżenia, kontroli sądowej podlegała cała uchwała Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 26 listopada 2015 r., Nr XVI/282/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 580/2 w obrębie Występ położonej przy ulicach Wiejskiej i Różanej w Występie.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem (a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Wtedy, zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru lub sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia, co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie)

należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717); w: T. Bąkowski. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Co do naruszeń trybu decyduje zatem wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253). Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń planu jest zdeterminowana innymi okolicznościami, np. uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby, bowiem np. dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego planu w danej sytuacji była zdeterminowana np. uregulowaniami innych aktów prawa powszechnie obowiązującego lub regulacjami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co w ocenie Sądu, stanowiłoby akceptację działań rażąco niezgodnych z prawem, a przez to niedopuszczalnych. W konsekwencji należy przyjąć, że co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez organ nadzoru przede wszystkim należy stwierdzić, że w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów wystąpienia Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią do właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o zaopiniowanie projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Dowód wykonania w/w czynności powinien być, zgodnie z § 12 pkt 10 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, złożony do dokumentacji prac planistycznych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1, w związku z art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, organ opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poddaje jego projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu.

Przepisy art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 3 przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) stanowią, że organami właściwymi w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych oceny oddziaływania na środowisko dla planów miejscowych są regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru co do tego, że organ sporządzający projekt planu miejscowego nie przedstawił właściwemu Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w celu uzyskania stosownej opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w przedmiotowym opracowaniu planistycznym, przez co uniemożliwił w/w organowi wzięcie czynnego udziału w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie można podzielić tym samym stanowiska pełnomocnika Rady, że wydanie opinii przez Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z całą pewnością nie może być traktowane jako uchybienie skutkujące nieważnością uchwały. Ponadto pełnomocnik w konkluzji wskazał, że Rada Miejska w Nakle nad Notecią uzyskała opinię, i to opinie inspekcji sanitarnej, tyle tylko, że innego organu niż wskazany w normie prawnej.

Wskazać bowiem należy, że Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy w decyzji z dnia 13 sierpnia 2015 r. opiniując pozytywnie w trybie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawiony przez Burmistrza Miasta i Gminy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w końcowej części decyzji zawarł pouczenie, że kompetencje do opiniowania w trybie art. 54 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku posiada Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny i do tego organu należy wystąpić z odrębnym wnioskiem. Zatem należy stwierdzić, że okoliczność, co do zakresu kompetencji nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości, a w szczególności, co do

zakresu działania odnośnie zgłoszonego wniosku Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy.

Reasumując należy stwierdzić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że choć czynności powyższe nie są wskazane w przepisach u.p.z.p. to jednak organy gminy są zobowiązane do ich dokonania na równi z wymogami wynikającymi z u.p.z.p. Skoro zatem ustawodawca wprowadził wymóg sporządzenia dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny oddziaływania na środowisko, to niedopełnienie tego etapu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu (vide: wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12).

W konsekwencji, w ocenie Sądu, w przytoczonym przypadku doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości.

Podnieść należy, że Wojewoda słusznie również zakwestionował zapis § 14 ust. 1 uchwały cyt.: „Sposoby i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu - wyjątkowo w dzień tzw. „odpustu parafialnego” dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu niezgodne z podstawową funkcją terenu, w postaci usług handlowych niezwiązanych bezpośrednio z kultem religijnym w formie jarmarku bez szczególnych ograniczeń, na zasadach określonych przez dysponenta terenu”.

Regulacja ta podjęta została z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. przewidującego, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. precyzującego, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.

Z treści § 14 ust. 1 uchwały wynika zaś wprost, że Rada Miejska nie określiła terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Nie można bowiem uznać, że określono ten termin poprzez powiązanie tymczasowego zagospodarowania z dniem odpustu parafialnego, dotyczącym realizacji, bliżej nieokreślonych działań. W zakwestionowanym przepisie scedowano kompetencję do określenia terminu, do którego tymczasowe

zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane, na inne podmioty na dysponenta terenu, uzależniając tym samym sposób zagospodarowania terenów od późniejszych decyzji innych podmiotów. Sąd nie podziela stanowiska pełnomocnika organu o wzajemnej zależności w omawianym zakresie między przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a przepisami regulującymi stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego (ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Dz. U. z 2013 r. poz. 1169), jak i przepisów Konkordatu zawartego między Rzeczpospolitą Polską, a Stolicą Apostolską w dniu 28 lipca 1993 r., w tym w szczególności, co do przeniesienia kompetencji w zakresie stosowania art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi należy stwierdzić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Organ nadzoru stwierdził, że wskazany w § 9 pkt 4 zaskarżonej uchwały „minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w granicach terenu objętego planem -40 % powierzchni terenu” nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu.

W ocenie Sądu organ nadzoru słusznie stwierdził, że określony przez radę gminy powyższy wskaźnik, nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu. Wskazane regulacje prawne nie dają kompetencji radzie gminy, aby w sposób dowolny stosowała własne definicje znaczeniowe wyrazów. Takie stanowisko sądów administracyjnych zostało również zaprezentowane w skardze, które skład orzekający w pełni popiera.

Kolejnym zarzutem wymagającym rozpoznania było naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia

2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia te powinny określać - parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W treści przedmiotowej uchwały dopuszczono możliwość dokonywania scalenia i podziałów nieruchomości. Zapisami § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały określono minimalną i maksymalną „powierzchnię ewentualnej wydzielonej działki budowlanej” uzyskaną w wyniku scalenia i podziału nieruchomości.

Należy wskazać, że plan miejscowy wypełnia dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2503 z późn. zm.).

Prawidłowo sporządzony plan powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego.

Mając na uwadze, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie Występ położonego przy ulicach Wiejskiej i Różanej w Występie w istocie rzeczy odnosi się do jednej działki nr 580/2 i stanowisko pełnomocnika organu, co do ustaleń planu, w tak określonym stanie faktycznym, w zakresie możliwości jego scalania, Sąd pragnie zauważyć, że zarzuty Wojewody odnoszą się jedynie do zapisu uchwały określającej ustalenia w zakresie scalania i podziału nieruchomości odnośnie parametrów działki budowlanej, zamiast stosownie do treści § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury parametrów działek, przy jednoczesnym zapisie planu dopuszczającym w § 11 możliwość zarówno scalania, jak i podziału nieruchomości.

Skoro Rada Miejska dopuściła możliwość zarówno scalania, jak i podziału nieruchomości w odniesieniu do terenu działki nr 580/2 stanowiącej wyłączny przedmiot uchwały miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to powinna to uczynić, jak słusznie to stwierdził Wojewoda, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zatem ustalenia te powinny określać parametry działek, a nie działek budowlanych uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Tymczasem plan ustala możliwość wydzielania działki budowlanej o minimalnej powierzchni 1500 m kw.,

maksymalnej 6500 m kw., o szerokości frontu minimalnego 40 m kw. i maksymalnego – długości odcinka AB granicy obszaru objętego planem. Określając parametry minimalne dopuszcza tym samym możliwość podziału nieruchomości na działki mniejsze.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że plan nie określa jasnych, precyzyjnych i zgodnych z obowiązującymi przepisami szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przy czym należy stwierdzić, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania lub podziału, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Stwierdzenie nieważności jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu. Stwierdzenie nieważności działa *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od daty wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem. Innymi słowy niezgodność aktu prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym powoduje nieważność tego aktu już od daty jego uchwalenia, zatem od samego początku taki akt nie wywołuje żadnych skutków prawnych z niego wynikających.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.