



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2014 r.

Poz. 3508

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 529/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.)
sędzia WSA Olga Białek
sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądu Patrycja Kikosicka-
Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 maja 2014r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oława
z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVII/206/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Ścinawa Polska, Ścinawa, Godzikowice, Gać, Psary, Maszków, Chwalibożyce, Jankowice Małe, Owczary, Oleśnica Mała, Niemil, Osiek, Jaczkowice, Godzinowice, Niwnik, Bolechów, Drzemlikowice, Siecieborowice w gminie Oława

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Oława na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 u.s.g.) wniósł o stwierdzenie w całości nieważności zaskarżonej uchwały jako podjętej z naruszeniem art. 17 pkt 2 i 6 lit. a i b oraz art. 24 ust. 1 w związku z art. 28 u.p.z.p. i § 12 pkt 3 i 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), art. 17 pkt 12 u.p.z.p., art. 20 u.p.z.p., art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 1235), art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał ponadto jako naruszone przepisy art. 2 Konstytucji, art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia i § 115 Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a także art. 29 ustawy o drogach publicznych (obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 260), ponadto art. 2 ust. 3 tej ustawy w związku z § 4 ust. 1 i § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) oraz zał. nr 1 do rozporządzenia planistycznego, a w końcu art. 40 ustawy o drogach publicznych i § 115 ZTP, adresując każdorazowo te naruszenia do konkretnych przepisów lub fragmentów przepisów zaskarżonej uchwały.

Omawiając kolejno dostrzeżone naruszenia prawa skarżący wymienił 1. brak zawiadomienia Burmistrza Miasta i Gminy Wiązów o przystąpieniu do sporządzania planu, 2. uchwalenie planu pomimo odmowy uzgodnienia przez WKZ z określeniem warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić i podstawy prawnej ich określenia, 3. niewystąpienie do burmistrza Wiązowa o opinię do projektu planu, 4. nieprawidłowości w zakresie rozpatrzenia uwag do projektu planu przez wójta oraz radę gminy (brak rozstrzygnięcia wielu uwag), 5. nieprzeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, 6. niezgodność z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz przeznaczenia terenów (niezgodności opisano szczegółowo w formie porównania tabelarycznego na k. 12-23 skargi), 7. niespójne ustalenia przeznaczenia terenów (§ 4 ust. 4, 7 i 11 oraz § 2 pkt 3 uchwały, 8. niedozwolone mieszane przeznaczenia terenów – MN i MN/U łącznie z zabudową wielorodzinną lub zagrodową i RZ z terenami rodzinnymi, łąkami i pastwiskami, wprowadzenie „terenowych urządzeń sportowych” poza terenami US, ujęcie w przeznaczeniu terenu MW/UO innych usług niż usługi oświaty a w przeznaczeniu terenu P/UC zabudowy usługowej, wprowadzenie na terenach MW i MW/U przeznaczenie przewidzianego w ramach terenów ML, zaś zabudowy jednorodzinnej w ramach terenów ML, oznaczenia drogi klasy głównej jako autostrady – co nastąpiło sprzecznie z § 4 uchwały i budzi wątpliwości interpretacyjne, 9. regulacje § 26, § 243, § 246 i § 306 są sprzeczne z częścią graficzną planu, zaś rysunek planu w zakresie terenów 26 MN/U5 pozostaje bez ustaleń tekstowych, dla terenów 26 MN/U 1-4 nie ustalono minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, 10. ustanowienie wymogu zgody zarządcy drogi lub operatora sieci gazowej oraz zakazu obsługi bezpośredniej z dróg oznaczonych symbolami KD-G, 11. ustanowienie zakazu lokalizowania nośników reklamowych w pasie drogowym, 12. ustalenie dróg dojazdowych i lokalnych KD jako dróg wewnętrznych, zamiast oznaczenie ich symbolem KDW.

Wójt złożył pismo określone jako odpowiedź na skargę, w którym wniósł o jej oddalenie, jednak nie odniósł się do szczegółowych zarzutów skargi. Wniósł o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków.

Na rozprawie Sąd zobowiązał skarżącego do uzupełnienia skargi przez wyjaśnienie, czy opublikowany w formie elektronicznej załącznik graficzny do uchwały w skali 1:17 500 został przekazany w tej skali do opublikowania przez przewodniczącego Rady jako wyczerpujący rysunek planu, czy też opublikowany miał być również rysunek planu w skali 1:2000, a ponadto zobowiązał organ do złożenia szczegółowej odpowiedzi na skargę.

Organ nadzoru wyjaśnił, że Wojewoda otrzymał do opublikowania załącznik graficzny w skali 1:17 500 jako wyczerpujący część graficzną planu, pomniejszony do formatu A-4. Okoliczności tej nie podniósł jednak w ramach uzupełnienia zarzutów skargi. Dołączył ponadto dokumenty uzyskane w toku postępowania nadzorczego oraz powtórzył dotychczasowe zarzuty (niezawiadomienie o przystąpieniu i niewystąpienie o opinię do gminy Wiązów, brak uzgodnienia z WKZ, uchybienia przy rozpatrywaniu uwag przez wójta i rozstrzyganiu ich przez Radę, nieprzeprowadzenie strategicznej oceny, niezgodność ze Studium, szereg szczegółowo opisanych naruszeń prawa). Skarżący dołączył pismo do organu z dnia 10 kwietnia 2013 r. z prośbą o odniesienie się do 42 szczegółowo opisanych zastrzeżeń do uchwały. Organ odniósł się lakonicznie do 8 zastrzeżeń.

W piśmie procesowym z dnia 7 maja 2014 r. organ nadal nie odniósł się do zarzutów skarżącego i pomimo pouczenia o treści art. 106 p.p.s.a. nadal wniósł o przesłuchanie świadka.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie gminy stanowi gmina na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594). Akt sprzeczny z prawem jest nieważny (art. 91 ust. 1 u.s.g.). W szczególności uchwała rady gminy w sprawie planu miejscowego jest nieważna w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, będącego wynikiem sprzeczności z prawem materialnym oraz w razie istotnego naruszenia trybu jego sporządzania (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dz. U. z 2012 r., poz. 647). Jako typowe naruszenia zasad prowadzące z reguły do nieważności planu miejscowego w całości wymienia się naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), nieprzeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Dz. U. z 2013 r., poz. 1235) oraz związane z tym uchybieniem naruszenia w zakresie prognozy oddziaływania na środowisko (art. 51 cyt. ustawy), wymaganych uzgodnień (art. 53, art. 57 i art. 58 tej ustawy) oraz udziału społeczeństwa lub opinii właściwych organów (art. 54 i nast.), a także niezawarcie w uchwale ustaleń wymaganych ustawowo (art. 15 u.p.z.p.) lub inne naruszenia ustaw, a w końcu naruszenie ustawowo określonej skali (art. 16 ust. 1 u.p.z.p.). Do istotnych uchybień formalnoprawnych zalicza się nieuzyskanie wymaganych uzgodnień (art. 17 pkt 6 b, art. 24 u.p.z.p.) lub naruszenie procedury rozpatrywania lub rozstrzygania uwag do projektu planu (art. 17 pkt 12–14, art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Wśród szczególnych wartości wymagających uwzględnienia w planowaniu przestrzennym wymienia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego (art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w związku z ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Z poddanego kontroli Sądu materiału sprawy wynika zasadność podstawowych zarzutów zawartych w skardze w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Miało więc mniejsze znaczenie, że niektóre szczegółowe zarzuty lub ich uzasadnienie zostały ocenione jako nieuzasadnione.

W aktach sprawy znajduje się uchwała nr XXV/141/2012 Rady Gminy w Oławie z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława. Zmiana dotyczyła uchwały z dnia 16 grudnia 2005 r. Dokonanie zmian uzasadniono m.in. zamiarem zmiany przeznaczenia działki nr 459/6 w Godzikowicach i wprowadzenia elektrowni wiatrowych (Osiek, Owczary, Niemil, Bolechów). Studium omawia w sposób obszerny zagadnienie środowiska kulturowego (s. 33–73), w tym strefy ochrony konserwatorskiej. W rozwiązaniach funkcjonalno-przestrzennych przyjęto zasadę nierozspraszania zabudowy. Opisano wyróżnione kategorie funkcjonalne (s. 122 i nast.). Dokonano zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów przez wprowadzenie terenów dla rozwoju alternatywnych źródeł energii (Osiek, Chwalibóżyce, Jankowice Małe, Owczary, Oleśnica Mała, Niemil, Drzemlikowice) oraz dla budownictwa jednorodzinnego w Stanowicach symbol 28.4 MN. Dokonano zmian parametrów i wskaźników urbanistycznych dla terenu 7.4 PP w Godzikowicach. Wprowadzono tereny skoncentrowanej aktywności gospodarczej z wyłączeniem aktywności związanych z produkcją rolniczą i obsługą rolnictwa oraz obiektów handlowych powyżej 2000 m² na terenie 7.8 PP w Godzikowicach. Wskazano na ogólne zasady rozwoju i przekształceń w dotychczasowej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (s.129–132), w tym szczegółowo określono dopuszczalną wysokość budynków. W ramach tych zasad ustalono, że „zgodnie z ustaleniami Studium jest przyjmowane w ustaleniach planów miejscowych bardziej rygorystycznych (węższych) regulacji niż te, które zostały określone w niniejszym dokumencie; w szczególności dotyczy to ustaleń odnoszących się do przeznaczenia terenów”. W ramach szczegółowych zasad zagospodarowania (s. 132 i nast.) ustalono, że „na obszarze gminy wskazuje się tereny (jednostki terenowe), dla których określono podstawowe funkcje – funkcje terenów oraz generalne zasady zagospodarowania ... Linie rozgraniczające poszczególne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać pewnym korektom i uściśleniom w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Określono symbole liczbowe poszczególnych obrębów Bolechów 2, Chwalibóżyce 3, Drzemlikowice 4, Gać 5, Godzikowice 7, Godzinowice 8, Jankowice 9, Jankowice Małe 11, Maszków 15, Niemil 17, Niwnik 18, Oleśnica Mała 19, Osiek 20, Owczary 21, Psary 22, Siecieborowice 23, Ścinawa 26, Ścinawa Polska 27. Ogółem wyodrębniono 32 obręby, a zaskarżona uchwała obejmuje 18 obrębów. Jak wskazano (s. 136 i nast.) „podstawowa funkcja terenu oznacza sposób zagospodarowania, które powinno zajmować więcej niż połowę wyznaczonej w niniejszym Studium jednostki terenowej z zastrzeżeniem, że regulacja ta nie ogranicza powierzchni, która może być pokryta zielenią”. Dla

terenów MW (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna – funkcja podstawowa) dopuszczono zabudowę jednorodziną zwartą (szeregową lub atrialną), zaś dla terenów MN (zabudowa jednorodzinna – funkcja podstawowa) dopuszczono zabudowę wielorodziną o wysokości i formie takiej, jak ustalono w nin. dokumencie dla zabudowy jednorodzinnej. Określono udział powierzchni biologicznej czynnej (MW nie mniej niż 25%, MN nie mniej niż 70%, wyjątkowo w przypadku istniejącej zabudowy dopuszczono pomniejszenie tej powierzchni o 10% w stosunku do istniejącej). Ustalono minimalne powierzchnie działek dla MW – 300 m² na mieszkanie z wyjątkiem 28.1 MW, 1000 m² dla MN z wyjątkiem 28.4 MN – 700 m², 800 m² na mieszkanie w zabudowie bliźniaczej z wyjątkiem 28.4 MN – 600 m². Wyznaczono tereny MU (zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nieuciążliwą działalnością gospodarczą), gdzie dopuszczono nieuciążliwe usługi niekomercyjne na wydzielonych działkach/terenach oraz obiekty sportowo-rekreacyjne, uprawy ogrodnicze, udział powierzchni biologicznej czynnej nie mniej niż 40%. Na terenach U (zabudowa usługowa w tym nieuciążliwe niekomercyjne i komercyjne) dopuszczono funkcje mieszkaniowe jako towarzyszące, powierzchnia biologicznie czynna nie mniej niż 95% całkowitej powierzchni jednostki terenowej. Na terenach PP (skoncentrowana aktywność gospodarcza) jako niedopuszczalne określono funkcje mieszkaniowe i usług chronionych, udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 10%. Podobnie na terenach PP i P+UC. Na terenach P (skoncentrowanej działalności gospodarczej w tym związanej z produkcją rolniczą i obsługą produkcji rolniczej nie dopuszczono funkcji mieszkaniowych i usług chronionych, dopuszczono elektrownię na biomasę na terenie 14.2.P. Dla terenów PR (obiektów produkcji rolnej i obsługi gospodarki rolnej) również nie dopuszczono funkcji mieszkaniowych i usług chronionych, udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 20%. Określono ponadto tereny PE, KS, ZP, ZP+US (tutaj udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 80%), ZC (cementarzy) gdzie dla terenu 1.8 ZE dopuszczono elektrownię wodną, RU z dopuszczeniem upraw rolnych i ogrodniczych, powierzchnia biologicznie czynna nie mniej niż 90%. Na terenach R dopuszczono zadrzewienia, stawy hodowlane, wprowadzono zakaz zabudowy, dopuszczono elektrownie wiatrowe. Na rysunku Studium oznaczono główne elementy układu ulicznego i drogowego. Ustalono zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego (s. 149 i nast.) z określeniem wymogów konserwatorskich dla budynków oraz zasad dla strefy A i B ochrony konserwatorskiej, strefy K. W i OW. Nie wydzielono obszarów przewidzianych dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak wskazano tereny potencjalnej ich lokalizacji. Dla terenów MP (zabudowy mieszkaniowej głównie jednorodzinnej, zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji dla małej przedsiębiorczości MŚP) ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej na nie mniej niż 25%, zaś dla terenów US 80%.

Jak wynika z zawartego w skardze zestawienia porównawczego ustaleń Studium i zaskarżonej uchwały, ustalenia planu miejscowego w odniesieniu do terenów w poszczególnych obrębach naruszają ustalenia Studium w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej (w obrębie Bolechów dla terenów 2 MN/U 1 i 2, 2RU 1 i 2, 2 RM 1-8, 2U 1 i 2, 2 US 1, w obrębie Chwalibóżyce dla 3 MW/UO1, 3 RM 1-11, w obrębie Drzemilkowice dla 4 US1, RM, UZP/MN1, 4 ZP/U1, w obrębie Gać dla MN, MN/U, 5U2, US, RU, U/ZP, w obrębie Godzikowice dla MN, U2,3, MN/U, U, 7P4, 5, 6, w obrębie Godzinowice dla RM, w obrębie Jaczkowice dla MW/U, MN, MN/U, U, w obrębie Jankowice Małe dla MN/U i RM, w obrębie Maszków dla RU i RM, w obrębie Niemil dla MN i US, w obrębie Niwnik dla 18 US 1 i RM, w obrębie Oleśnica Mała dla RM, MN, 19RU 1, 19 MW1, 19 ML1, w obrębie Osiek dla MN/U, RM, 20 RU1 i 20 US1, w obrębie Owczary dla RM, MNU 1,2, MN, 21 US1, w obrębie Psary dla 22 US 1, w obrębie Siecieborowice dla 23 US 1 i RM, w obrębie Ścinawa dla MN/U, RM, RU i 26 US 1, w obrębie Ścinawa Polska dla MN/U, MW/UO, U i RU). W toku postępowania nadzorczego wójt przyznał istnienie tych niezgodności i twierdził jedynie, że studium stanowi tylko kierunek zagospodarowania, a dopiero plan miejscowy doprecyzowuje zasady zagospodarowania. Sąd po stwierdzeniu, że zestawienie zawarte w skardze jest zgodne z ustaleniami Studium i zaskarżonej uchwały, nie uznaje argumentacji organu za zasadną. Doprecyzowanie ustaleń, o którym mowa, nie może bowiem oznaczać swobody w określaniu istotnych wskaźników w sposób niezgodny ze Studium. Jak zaznaczono, Studium pozostawia pewną swobodę w ustalaniu przeznaczenia terenów lub linii rozgraniczających, jednak ustala rygorystyczne wskaźniki powierzchni pokrytej zielenią.

Wskazane w zestawieniu niezgodności w zakresie przeznaczenia terenów (np. dopuszczenie na terenie MN zabudowy wielorodzinnej) nie pozostają w granicach przyznanej organowi planistycznemu swobody i również oznaczają niezgodność zaskarżonego planu z ustaleniami Studium. Z kolei zawężenie dopuszczalnych form zagospodarowania dla terenów R w zasadzie nie wykracza poza te granice, chociaż istotne było pominięcie zakazu zabudowy. Niezgodne z ustaleniami Studium było wyznaczenie funkcji mieszkaniowej towarzyszącej poza terenami U, przeznaczenie terenu pod zieleń urządzoną na terenach MP lub 4.1.U (Drzemilkowice), lub zabudowy wielorodzinnej na terenie 5.1.U lub MP, zabudowy usługowej na terenie KS (Gać) i podobnie w pozostałych obrębach.

Nie wymaga szerszego uzasadnienia, że ustalone niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, prowadzące do nieważności uchwały (patrz wywoły prawne w wyrokach II OSK 2460/12 z powołanym tam orzecznictwem, II OSK 2473/12 lub II OSK 1077/11 oraz II SA/Wr 57/13 i szereg innych w systemie Lex).

W aktach sprawy znajduje się Prognoza oddziaływania na środowisko ustaleń projektu zaskarżonej uchwały. Prognozę opracowano w kwietniu 2009 r. w oparciu o Studium z 2005 r. W aktach planistycznych znajduje się uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2009 r. oraz uzgodnienie projektu planu z dnia 26 czerwca 2009 r. Po tych datach dokonano ponownego wyłożenia projektów planów w dniach 17 listopada 2011 r., 1 grudnia 2011 r., 17 maja 2012 r. i 26 września 2012 r. Wynika z powyższego, że opracowana Prognoza nie podlegała ocenie w zakresie jej aktualności po dokonanych zmianach Studium i projektu planu. W trakcie postępowania nadzorczego organ nie wyjaśnił wbrew zastrzeżeniom organu nadzoru, czy w ogóle przeprowadził wymaganą strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Nie udzielił również odpowiedzi na dotyczący tego zagadnienia zarzut skargi. W materiale sprawy, poza wskazanymi dokumentami nie ma innych dokumentów wskazujących na dokonanie takiej oceny i pełnych uzgodnień w tym zakresie oraz wyników rozpatrzenia opinii właściwych organów i wniosków czy uwag zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa (art. 50, art. 52, art. 53, art. 54, art. 55 cyt. ustawy z dnia 3 października 2008 r.). Z tymi uzupełnieniami można uznać za wykazany zarzut skargi nieprzeprowadzenia przez organ strategicznej oceny oddziaływania projektu planu na środowisko. Jak już wskazano, stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały (por. K. Gruszecki Komentarz do art. 46 tej ustawy i powołane tam orzecznictwo, wyrok II OSK 430/12).

Skarżący trafnie wytknął wewnętrzną niespójność ustaleń planu w kwestii przeznaczenia terenu dla mieszkania integralnie związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą, którego to przeznaczenia nie przewidziano w wykazie ustalonych przeznaczeń (§ 4 uchwały), gdzie mieszkania te powinny się znaleźć w terenie U (jak zaznaczono, Studium dopuszcza takie mieszkania dla terenu U), podczas gdy przeznaczenie takie pojawiło się przy ustaleniach dla terenów RU (teren produkcji rolnej i obsługi produkcji rolnej). Odnosi się to do przepisów § 21 pkt 1b, 77 pkt 1b, 140 pkt 1b, 175 pkt 1b, 201 pkt 1b, 219 pkt 1b, 239 pkt 1b, 240 pkt 1b, 278 pkt 1b, 294 pkt 1b, 312 pkt 1b, 333 pkt 1b.

Trafny był zarzut związany z ustanowieniem w § 4 oddzielnych przeznaczeń terenów MN i MW, a następnie zawarcia w ustaleniach szczegółowych dopuszczenia na terenach MN i MN/U zabudowy wielorodzinnej inaczej zdefiniowanej i zabudowy zagrodowej. Podobnie niespójne ustalenie ogólne i szczegółowe dotyczą wskazanych w skardze terenów RZ, jak też lokalizowania urządzeń sportowych poza terenami US, a ponadto terenów MW/UO, P/UC, MW, MW/U, ML, KD A/1. Uzasadnione było spostrzeżenie organu nadzoru, że liczne przypadki określenia szczegółowych przeznaczeń poszczególnych terenów sprzecznie z ogólnymi opisami tych przeznaczeń w § 4 uchwały, budzą istotne trudności przy stosowaniu i wykładni zaskarżonego planu. Skarżący trafnie opisał niespójność i brak precyzji przy formułowaniu przepisów § 26, 243, 246 i 306 uchwały, podobnie jak § 307 przez brak ustaleń szczegółowych.

Szereg przepisów zaskarżonej uchwały zawiera niedozwolone wymaganie uzyskania zgody zarządcy drogi lub uzgodnienia z operatorem sieci, z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego. Zakazy bezpośredniej obsługi z dróg oznaczonych symbolami KD-G naruszają ponadto art. 29 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260). Nie był jedynie uzasadniony zarzut naruszenia art. 40 tej ustawy przez zakaz lokalizowania nośników reklamowych w pasie drogowym, o ile uznać, że kompetencje zarządcy drogi odnoszą się do terenu nie objętego zakazem ustanowionym w planie miejscowym, zaś rada gminy była uprawniona do zakazania określonej zabudowy.

Skarżący trafnie zwrócił uwagę na niedozwolone oznaczenie w § 8 pkt 2 uchwały dróg wewnętrznych symbolem KD, sprzeczne z art. 2 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzeniami wykonawczymi.

W obszernym wywodzie skargi podniesiono problem wadliwego sposobu rozpatrzenia uwag do projektu planu przez wójta oraz rozstrzygnięcia co do tych uwag przez radę gminy. Nieprawidłowości te polegały na nierozpatrzeniu wszystkich uwag, niedołączeniu do akt szeregu uwag, niepodaniu adresów wnoszących uwagi, błędnym określeniu treści uwagi w wykazach, braku rozstrzygnięcia szeregu uwag przez radę. Potwierdzenie zasadności tych zarzutów znajduje się w materiale sprawy. Oznaczało to istotne naruszenia art. 17 pkt 12, 13 i 14 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki II OSK 1989/11 lub 2587/10).

Istotne zastrzeżenia budził, słusznie wytknięty w skardze, sposób współdziałania organu z WKZ. Najpierw w dniu 29 czerwca 2006 r. WKZ złożył obszerne wnioski do planu. Ich nieuwzględnienie w treści projektu planu wywołało wydanie przez WKZ w dniu 26 września 2007 r. postanowienia o odmowie uzgodnienia

i ustaleniu warunków na jakich uzgodnienie planu może nastąpić. Z treści zaskarżonej uchwały mogłoby wynikać uwzględnienie szeregu postulowanych przez WKZ ustaleń i sposobu ich ujęcia w formie tekstowej i graficznej, to jednak te nowsze projekty nie zostały już przedstawione do uzgodnienia. Oznaczało to istotne naruszenie art. 17 pkt 6 b i 13 oraz art. 19 u.p.z.p. Niewątpliwie nie zachodziły podstawy do pominięcia odmowy uzgodnienia projektu planu (art. 24 ust. 2, art. 25 ust. 2 u.p.z.p.). W szczególności nie nastąpiło wyznaczenie przez wójta terminu dokonania uzgodnienia, gdy istniał obowiązek ponownego wystąpienia o uzgodnienie. Skutki tego uchybienia wynikają z art. 28 u.p.z.p. (wyrok II OSK 2024/12, II SA/OI 687/10).

Pewne uwagi nasuwa skala załącznika graficznego podjętej uchwały. Jak wynika z akt sprawy, początkowo wynosiła 1:20 000 (pismo organu nadzoru z dnia 10 września 2006 r., postanowienie WKZ). Jak wiadomo ustawa wymaga skali 1:1000, a wyjątkowo 1:2000 lub 1:5000 (art. 16 ust. 1 u.p.z.p.). Załącznik graficzny do zaskarżonej uchwały opublikowano w skali 1:17 500. Mapa w tej skali podzielona zostało przez naniesienie siatki obejmującej 42 kwadraty. Każdy z nich osobno miałby skalę 1:2000. Dlatego w załączniku podano „Arkusze rysunku planu – skala 1:2000”. Arkusze te (kwadraty) obejmujące fragmenty rysunku planu dołączone zostały do przedłożonej Sądowi dokumentacji planistycznej. Poza tymi arkuszami znajduje się legenda mapy (wyjaśnienie znaczenia oznaczeń graficznych i informacyjnych). Na żadnym z osobnych arkuszy nie zaznaczono powiązania między fragmentem mapy a zaskarżoną uchwałą. Jak już ustalono, organ przedstawił do opublikowania rysunek planu w skali 1:17 500 i zgodnie z tym uchwała została opublikowana. Pozwala to na ocenę, że zaskarżona uchwała posiada załącznik graficzny w skali 1:17 500. Nie było istotne, że poza formą opublikowaną występuje kilkadziesiąt jego fragmentów w skali 1:2000 (por. wyroki II SA/Lu 138/09, II OSK 662/06, II OSK 880/11). Naruszenie art. 16 u.p.z.p. wywołuje nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego (wyrok II OSK 871/10). Skarżący organ nadzoru nie uznał tego uchybienia za istotne, jednakże z uwagi na objęcie skargą całości uchwały Sąd był uprawniony do uwzględnienia z urzędu tego naruszenia zasad i przyjęcia go również za podstawę stwierdzenia nieważności planu.

Było w końcu istotnym naruszeniem procedury uchwalania planu niewystąpienie do burmistrza sąsiedniej gminy z zawiadomieniem o przystąpieniu oraz o opinię do projektu planu (art. 17 pkt 2 i 6 a u.p.z.p.).

Jak trafnie podkreślił skarżący, wystąpienie tak licznych i obejmujących znaczny obszar oraz przeważającą część uchwały naruszeń zasad sporządzania planu i istotnych naruszeń trybu jego uchwalania, wywołało konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Można jeszcze wzmiankować, że być może jednym ze źródeł trudności w przeprowadzaniu procedury uchwalania planu było objęcie jego zasięgiem zbyt wielkiego i zróżnicowanego obszaru.

Dlatego i zgodnie z art. 147 § 1, 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.