



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 4255

WYROK NR II SA/WR 504/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Elżbieta Ptak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oława
z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVII/205/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Marcinowice, Stanowice, Jankowice, Lizawice, Sobocisko, Zabardowice, Gaj Oławski, Miłonów, Marszowice w gminie Oława

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym – dalej u.s.g.), wniósł o stwierdzenie w całości nieważności uchwały Rady Gminy Oława, nr XXXVII/205/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Marcinkowice, Stanowice, Jankowice, Lizawce, Sobocisko, Zabardowice, Gaj Oławski, Miłonów, Marszowice w gminie Oława.

Organ nadzoru w skardze doprecyzowanej w piśmie procesowym z dnia 28 lutego 2014 r. zarzucił, że przedmiotowa uchwała podjęta została:

I. z istotnym naruszeniem trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj.

- 1) art. 17 pkt 11 i 12 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.). W tym względzie organ nadzoru dopatrywał się nieprawidłowości przy rozpatrzeniu przez Wójta Gminy Oława uwag do projektu planu miejscowego. Znajdujące się w dokumentacji planistycznej uwagi (błędnie nazwane jako uwagi do studium) zostały bowiem częściowo rozstrzygnięte, częściowo załączone ale nie rozstrzygnięte a w przypadku jednej uwagi wpisana ją tylko do tabeli pod poz. 188 i 189. Nadto w dokumentacji brak jest uwagi wskazanej w tabeli z pierwszego wyłożenia projektu planu pod poz. 187, oraz brak sposobu rozstrzygnięcia Wójta co do tej uwagi, jak też co do uwagi wpisanej pod poz. 171. Wskazano także na brak daty w jakiej rozpatrzono uwagi do planu złożone przez Sołtysa i Radę Sołecką wsi Lizawce, co uniemożliwia ocenę, czy dokonano tego rozstrzygnięcia w ustawowym terminie 21 dni. Wyjaśniając powyższą kwestię w toku postępowania nadzorczego Wójt nie był w stanie podać dla której w rozstrzygnięciu nie wpisano jej daty,
- 2) art. 20 u.p.z.p. w związku z art. 28 przez brak rozstrzygnięcia przez Radę Gminy Oława co do wszystkich wniesionych do projektu planu uwag. Z załącznika nr 2 do uchwały stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wynika bowiem, że brak rozpatrzenia przez Radę uwagi Marzeny Wołoszyńskiej (z 16 stycznia 2012 r.), Waldemara Kuriaty (z 12 stycznia 2012 r.), Elżbiety Owczarskiej (z 3 stycznia 2012 r.), Dariusza Senkowskiego (z dnia 23 grudnia 2011 i z dnia 28 grudnia 2011 r.), Piotra Berga (z dnia 13 grudnia 2011 r.), Łukasza Kubiaczyka (z dnia 10 stycznia 2012 r.), Magdaleny Dumańskiej, Zdzisława Kruka (z dnia 12 grudnia 2011 r.), Joanny i Łukasza Seifert (z dnia 31 maja 2012 r.), Weroniki Kosarewicz (z dnia 6 czerwca 2012 r.), Łukasza Kubiaczyka (z dnia 12 czerwca 2012 r.)
- 3) 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. Nr 199, poz. 1227 z późn.zm), gdyż nie zostało wykazane – nie wynika to z przedstawionej dokumentacji planistycznej – że zgodnie z przepisami przywołanej ustawy, została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. W toku postępowania nadzorczego Wójt deklarował uzupełnienie materiału dowodowego w tym zakresie, jednak do chwili wniesienia skargi nie przedstawiono żadnych informacji.

II. z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.

- 1) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w związku z art. 28 u.p.z.p i art. 7 Konstytucji RP, gdyż uchwała podjęta została niezgodnie z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz przeznaczenia terenów (niezgodności opisano szczegółowo w formie porównania tabelarycznego dla każdego obrębu na str. 8–15 skargi, jak też doprecyzowano w piśmie z dnia 28 lutego 2014r.). Za niezgodne z Studium Wojewoda uznał wprowadzenie do podstawowego przeznaczenia dodatkowych przeznaczeń tj. mieszkania integralnie związanego z prowadzoną działalnością, teren rolniczy, łąki i pastwiska oraz wprowadzenie do podstawowego przeznaczenia także innych przeznaczeń, pomimo, że przeznaczenie na rysunku planu sygnalizuje co innego (dotyczy terenów MN, MN/U, MW/UO, P/UC, RZ, ZP) jak też przeznaczenie wskazanych terenów (definicja z § 4) pod usługi, co jest niezgodne z regulacją dla tych terenów PP i P w zakresie usług chronionych zawartą w studium (§ 71, § 76, § 138, § 139, § 141, § 146, § 150, § 171).
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p w związku z art. 7 Konstytucji RP przez nieczytelne, niespójne i sprzeczne z § 4 (w którym ustalono przeznaczenie podstawowe terenów) oraz z symbolem terenu i rysunkiem planu, określenie przeznaczenia terenów w ustaleniach szczegółowych.

Argumentując powyższy zarzut Wojewoda wskazał, że niespójne i niezrozumiałe z § 4 uchwały jest ustalenie jako przeznaczenia terenów „mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą” (zdefiniowanego w § 2 pkt 3 uchwały), które zostało odpowiednio zapisane do: kategorii terenu zabudowy usługowej – „U” (§ 16 pkt 1 lit. b, § 17 pkt 1 lit. b, § 34 pkt 1 lit. b, § 35 pkt 1b, § 52 pkt 1 lit. b, § 71 pkt 1 lit. b, § 123 pkt 1 lit. b, § 141 pkt 1 lit. b, § 169 pkt 1 lit. b, § 170 pkt 1 lit. c); kategorii terenów sportu

i rekreacji „US” (§ 19 pkt 1 lit. d, § 36 pkt 1 lit. d, § 53 pkt 1 lit. c, § 74 pkt 1 lit. c, § 113 pkt 1 c, § 126 pkt 1 c, § 144 pkt 1 c); kategorii terenów zabudowa produkcyjna – „P” (§ 20 pkt 1 lit. c); kategorii terenu produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych – „RU” (§ 22 pkt 1 lit. b, § 38 pkt 1 lit. b, § 130 pkt 1 lit. b, § 150 pkt 1 lit. b, § 175 pkt 1 lit. b). W odniesieniu do tych zapisów, organ nadzoru zauważył, że przeznaczenia zdefiniowane w § 4 nie zawierają w sobie przeznaczenia „mieszkanie integralnie związane z działalnością gospodarczą”. Nieśpójne z ww. § 4 uchwały oraz symbolem na rysunku planu, jest także dodawanie w ustaleniach szczegółowych planu do przeznaczenia podstawowego terenów, różnych innych przeznaczeń, jak w przypadku terenów MN i MW. Według § 4 uchwały, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony symbolem MN rozumiany jest jako budynek mieszkalny jednorodzinny lub ich zespół wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, a teren MW, jako budynek mieszkalny wielorodzinny zawierający więcej niż 2 mieszkania lub ich zespół wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. Dla terenu MN dopuszczono w ustaleniach szczegółowych planu równorzędnie zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę zagrodową z obiektami służącymi rekreacji w gospodarstwach agroturystycznych lub zabudowę wielomieszkaniową w budynkach do 4 mieszkań (§ 14 pkt 1 b, c, § 33 pkt 1 b, c, § 51 pkt b, c, § 67 pkt 1 b, c, § 94 pkt 1 b, c, § 111 pkt 1 b, c, § 121 pkt 1 b, c, § 138 pkt 1 b, c, § 167 pkt 1 b, c.). Taka konstrukcja uchwały dopuszcza realizację na danym terenie np. tylko zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, choć przeznaczenie na rysunku planu sygnalizuje co innego. Analogicznie brzmią zapisy dla terenów MN/U – terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (§ 15 pkt 1 lit. c, lit. d, § 68 pkt 1 lit. c i lit. d, § 69 pkt 1 lit. c, lit. d, § 95 pkt 1 lit. c, lit. d, § 112 pkt 1 lit. c, lit. d, § 122 pkt 1 lit. c i d, § 139 pkt 1 lit. c i d, § 168 pkt 1 c, d). Natomiast w regulacjach dla terenów MW/UO (§ 73 pkt 1 lit. c, § 125 pkt 1 lit. c, § 143 pkt 1 lit. c) dla terenów zabudowy wielorodzinnej i terenów zabudowy na potrzeby oświaty zdefiniowanych w § 4 ust. 1 pkt 2 i 5 uchwały, wprowadzono zabudowę usługową z wyłączeniem obsługi pojazdów, naprawy pojazdów, stacji paliw, a w § 73 pkt 1 lit. d, § 125 pkt 1 lit. d, § 143 pkt 1 lit. d także terenowe urządzenia sportowe. W tym kontekście organ zaznaczył, że zabudowa usługowa zdefiniowana w § 4 uchwały nie jest równoznaczna z zabudową przeznaczoną na usługi oświaty. Poza przeznaczeniem określonym w § 4 uchwały, dla terenu MW/UO znajdują się także urządzenia sportowe. W § 140 wprowadzono oprócz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej także usługi i terenowe urządzenia rekreacyjno-sportowe, a w pkt 1b także zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Również w § 70 pkt 1 lit. b, Rada Gminy wprowadziła w przeznaczenie terenowe urządzenia sportowe. Zdaniem Wojewody pojęcia te wykraczają poza przeznaczenie MW określone w § 4 uchwały. Podobnie w § 147 pkt 1 b dla terenu P/UC wpisano usługi, podczas, gdy z § 4 wynika, że tereny „P” zostały określone jako tereny zabudowy produkcyjnej rozumianej jako obiekt produkcyjny, magazynowy, składowy lub ich zespół, wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, a tereny UC jako tereny wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Tym samym brak było podstaw do wprowadzenia przeznaczenie usług w § 147 pkt 1 uchwały. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także zapis § 39, § 59, § 78 i § 151 w których, w przeznaczenie podstawowe terenów „RZ” wprowadzono przeznaczenie „teren rolniczy, łąki i pastwiska”. Równocześnie w § 4 zdefiniowano teren „RZ” jako teren zieleni nieurządzonej. Zapis taki nie jest tożsamy z regulacjami §39, § 59, § 78 i § 151 określającymi przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem „RZ” dodatkowo oprócz przeznaczenia zdefiniowanego w § 4 uchwały, tj zieleni nieurządzonej, także przeznaczenie „teren rolniczy, łąki i pastwiska”. Również w przeznaczenie terenu zieleni urządzonej, określonego w § 4 jako „ZP” wprowadzono dodatkowo przeznaczenie „terenowe urządzenia sportowe”. Zapis taki wprowadzono także § 24 pkt 1 lit. b, § 40 pkt 1 lit. b, § 79 pkt 1b, § 102 pkt 1b, § 153 pkt 1 lit. b, § 179 pkt 1 b uchwały.

Przytaczając wszystkie przedstawione wyżej przepisy, Wojewoda stwierdził, że podjęte zostały one w wewnętrznej sprzeczności z treścią § 4 i bez podstaw do takiego określenia przeznaczenia terenów. Podobnego naruszenia w zakresie przeznaczenia terenów dopatrył się organ nadzoru w § 40 i w § 42 uchwały. Na terenach tych w środkowej części Jankowic wrysowano bowiem teren zieleni, który posiada dwa przeznaczenia: 11 ZI 1 – zieleń izolacyjna oraz 11ZP1 – zieleń urządzona z terenowymi urządzeniami sportowymi. Tym samym, ten sam teren uzyskał dwa przeznaczenia. Według wyjaśnień Wójta, dla tego terenu powinno być przypisane przeznaczenie 11 ZP1;

3) art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 28 u.p.z.p. i w związku z § 7 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego, gdyż plan uchwalony został dla części terenu nie objętego uchwałą z dnia 20 stycznia 2006 r. nr XXXIX/385/2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi. Organ ustalił, że granica terenu określona w załączniku graficznym do powyższej uchwały nie jest tożsama z granicą wrysowaną na rysunku planu. Rada powiększyła bowiem teren opracowania planu miejscowego od strony południowej poprzez włączenie fragmentu terenu 6R2 oraz 6R3, a także drogi pomiędzy nimi oznaczonej symbolem 6KD-G2;

- 4) art. 2 Konstytucji RP, gdyż zapisy § 26 uchwały regulujące przeznaczenie dla terenu 6ZC1 są bezprzedmiotowe. Organ nadzoru ustalił bowiem, że przeznaczenie dla tego terenu określone zostało także w § 25 uchwały. Według wyjaśnień Wójta w § 26 chodziło o przeznaczenie dla innego terenu. Wprowadzenie takich przepisów, zdaniem Wojewody, świadczy o naruszeniu konstytucyjnego obowiązku tworzenia przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 7 i 89 Konstytucji RP oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż Rada Gminy przekroczyła kompetencje do określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej przez uregulowanie kwestii objętych materia ą ustawową, takich jak, wprowadzenie obowiązku prowadzenia zgodnie z wymogami dotyczącymi ochrony zabytków wszelkich prac przy obiektach, wszelkich prac budowlanych w strefie ochrony konserwatorskiej, wszelkich prac przy zabytkach (§ 7 pkt 2 lit.g, pkt 3 lit c, pkt 4 lit f, pkt 5 lit b, pkt 6 lit. t, pkt 7 lit. s, pkt 9 lit. c, pkt 10 lit.c, pkt 13 lit. b, pkt 15 lit.b, pkt 16 lit.d);
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 28 tej ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego oraz § 115 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz 1587 z późn. zm. – dalej ZPT), przez przekroczenie kompetencji Rady Gminy do określenia w planie miejscowym zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, gdyż w ustaleniach planu nałożono obowiązki polegające na konieczności uzgodnienia z operatorem sieci gazowej, zaopatrzenia w gaz przez rozbudowę (§ 12 ust. 2 pkt 7 uchwały) oraz na konieczności uzyskania zgody zarządcy drogi na lokalizację skrzyżowań z drogami KD-G (§ 12 ust. 1 pkt 9 uchwały). Z przekroczeniem kompetencji oraz naruszeniem art. 29 ustawy o drogach publicznych Rada rozstrzygnęła również o zakazie obsługi bezpośredniej z drogi KD-G dla poszczególnych terenów (§ 12 ust. 1 pkt 8 w związku z § 14 pkt 4, § 17 pkt 4, § 34 pkt 4, § 67 pkt 4 lit. a, § 94 pkt 4, § 131 pkt 4, § 145 pkt 4, § 147 pkt 4);
- 7) art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i § 4 ust. 1 w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego, przez ustalenie dróg dojazdowych i lokalnych KD jako dróg wewnętrznych, zamiast oznaczenie ich symbolem KDW i tym samym zakwalifikowanie dróg o klasie dojazdowej jako dróg wewnętrznych (§ 8 ust. 2 uchwały);
- 8) art. 40 ustawy o drogach publicznych, § 115 w związku z § 143 ZPT oraz art. 7 Konstytucji RP, przez ustanowienie zakazu lokalizowania nośników reklamowych w pasie drogowym (§ 8 ust. 3 uchwały);

W obszernym uzasadnieniu skargi organ nadzoru w sposób szczegółowy omówił stwierdzone uchybienia przypisując je do konkretnych fragmentów uchwały oraz analizując naruszone przepisy prawa, przytaczając na poparcie swojego stanowiska orzecznictwo sądowoadministracyjne.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Oława wniósł o jej oddalenie, jednak nie odniósł się do szczegółowych zarzutów skargi. W uzasadnieniu wyjaśnił, że żądanie organu jest nadmienienie surowe a Gmina podczas postępowania nadzorczego wyjaśniła motywy postępowania przy podjęciu kwestionowanej uchwały. Wójt wniósł również o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków na okoliczność przebiegu procedury związanej z uchwaleniem planu i okoliczności związanych z podjęciem poszczególnych jej postanowień.

W piśmie procesowym z dnia 2 sierpnia 2013 r. organ nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w skardze podkreślając, że dokumentacja którą Gmina Oława przedstawiła w toku postępowania nadzorczego nie uzasadnia twierdzenia, że procedura planistyczna i uchwała, która została podjęta w jej wyniku, są zgodne z prawem.

Zarządzeniem z dnia 7 stycznia 2014 r. Sąd zobowiązał pełnomocnika 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 Gminy 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. Wezwał również Wójt Gminy Oława do uzupełnienia odpowiedzi na skargę, przez szczegółowe odniesienie się do zarzutów skargi, pouczając organ gminy, że dowód z zeznań świadków nie jest dopuszczalny w postępowaniu sądowym.

W piśmie procesowym z dnia 28 lutego 2014 r. pełnomocnik Wojewody skargi podtrzymując wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, uzupełnił zarzuty skargi oraz wyjaśnił, że w treści uchwały w § 1 ust. 3 pkt 1 wskazano, że integralną część uchwały stanowi załącznik nr 1 będący rysunkiem planu w skali 1:2000. Do publikacji przedłożony został natomiast rysunek zbiorczy planu w skali 1:15000 – wyczerpujący część graficzną planu. Nie przekazano natomiast rysunku w skali 1:2000.

Doprecyzowując zarzuty skargi pełnomocnik podtrzymał zarzuty istotnego naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego oraz zarzuty niezgodności zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława.

Do pisma procesowego dołączone zostały również dokumenty uzyskane w toku postępowania nadzorczego (przywołane w skardze) w tym pismo do organu z dnia 10 kwietnia 2013 r. z prośbą o odniesienie się do 38 szczegółowo opisanych zastrzeżeń do uchwały, oraz pismo Wójta Gminy Oława z dnia 26 kwietnia 2013 r. zawierające odniesienie do podniesionych przez organ zastrzeżeń.

W toku postępowania sądowego, kolejno zgłaszane były wnioski o dopuszczenie w charakterze uczestnika postępowania: Katarzyny i Bartłomieja Czerników, Stanowicko-Marcinkowickiego Stowarzyszenia Mieszkańców oraz Katarzyny Górskiej. Wnioski te rozpatrzone zostały przez Sąd prawomocnymi postanowieniami o odmowie dopuszczenia w charakterze uczestnika postępowania, odpowiednio z dnia 20 listopada 2013 r., 20 maja 2014 r. oraz z dnia 16 lipca 2014 r.

W piśmie procesowym z dnia 18 listopada 2014 r. pełnomocnik Wojewody rozszerzył zarzuty skargi o zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 u.p.z.p, gdyż załącznik graficzny do planu, stanowiący załącznik nr 1 który został przekazany Wojewodzie do opublikowania jako rysunek zbiorczy planu, sporządzony został w skali 1:15000, a więc w innej skali niż wynikający z ww. przepisu. Nadto pełnomocnik cofnął zarzut naruszenia przez § 8 ust.3 uchwały art. 40 ustawy o drogach publicznych oraz uzupełnił argumentację skargi w zakresie niezgodności zapisów planu miejscowego ze studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem 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 oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu).

W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Oławie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Marcinkowice, Stanowice, Jankowice, Lizawce, Sobocisko, Zabardowice, Gaj Oławski, Miłonów, Marszowice w gminie Oława podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647– zwanej dalej u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn.zm. – dalej u.s.g.).

Oceniając legalność opisanej wyżej uchwały w kontekście podniesionych w skardze zarzutów zauważyć należy, że organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podustawowym uchwalanymi na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu

art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl). W konsekwencji akt prawa miejscowego sprzeczny z prawem jest nieważny (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym.

W niniejszej sprawie organ nadzoru postawił zaskarżonej uchwale zarzuty istotnego naruszenia trybu sporządzenia jak też zarzuty naruszenia zasad uchwalenia planu miejscowego. Zważyć przy tym należy, że przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny. Z racji zatem, że przepis art. 28 u.p.z.p wiąże skutek stwierdzenia nieważności uchwały z każdym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (a nie tylko istotnym), Sąd w pierwszej kolejności dokonał kontroli legalności uchwały przy zastosowaniu tego kryterium.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p (dalej rozporządzenie).

Analiza orzecznictwa wskazuje, że jako typowe naruszenie zasad uchwalania planu, 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.). Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje bowiem swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania (por. art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego służy gminie do określenia kierunków polityki przestrzennej, jego postanowienia wyznaczają ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Zawiera ono diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też ustalenia studium (mimo, iż samo nie jest aktem prawa miejscowego), zgodnie z treścią art.9 ust.4 u.p.z.p są dla organu sporządzającego plan wiążące aż do momentu zakończenia postępowania planistycznego tj. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest, brzmienie art. 15 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy „zgodnie z zapisami studium”. Natomiast przepis art. 20 ust. 1 ustawy – w brzmieniu obowiązującym przed jej nowelizacją dokonaną z dnia 21 października 2010 r., które to brzmienie na mocy przepisów przejściowych ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), znajduje w niniejszej sprawie zastosowanie - wprost zobowiązuje radę do stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium. Według art. 4 ww. noweli, do planów miejscowych w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu i postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie noweli, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Należy także zwrócić uwagę, że przywołany zapis art. 20 ust. 1 u.p.z.p w przeciwieństwie do wcześniej obowiązującej ustawy z 1994 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymaga zgodności treści studium z ustaleniami planu a nie – jak poprzednio „niesprzeczności” czy też „spójności”. Oznacza to, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Mając na uwadze, że studium uchwalane jest przez radę gminy, należy się zgodzić ze stanowiskiem, że stopień szczegółowości ustaleń studium zależy od woli organu uchwalającego studium (NSA w wyrokach z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07, CBOS nsa.gov.pl). Poprzez treść studium rada gminy doko-

nuje bowiem swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie studium jako akt określający politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Należy mieć także na uwadze, że w studium, rada gminy dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. NSA w wyroku z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07). Z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika bowiem, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki zamian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu, a w pkt 2 tego przepisu postanowiono, że w studium w szczególności określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. W rezultacie wprowadzenie w studium takich zapisów – nawet o charakterze ogólnym – jednak wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów, czy też określających konkretne wskaźniki zagospodarowania terenu, ogranicza swobodę określenia przeznaczenia danego terenu i ustalenia wskaźników zagospodarowania na etapie postępowania planistycznego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, CBOS nsa.gov.pl). Jak wskazuje się w orzecznictwie zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. W myśl stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt II OSK 1825/12 przedmiotową zgodność należy rozumieć w sposób wąski i precyzyjny, albowiem granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, mają być jak najbardziej ze sobą zbieżne. Podobnie wypowiedział się także m.in. NSA w wyroku z dnia 11.09.2012 r. sygn. akt II OSK 1408/12, publ. CBOIS oraz Rzeczposp. PCD 2012/214/3, NSA w wyroku z dnia 15.11.2011 r. sygn. akt II OSK 2080/11 publ. LEX nr 1134725, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 12.09.2012r. sygn. akt II SA/Kr 834/12 LEX nr 1222376, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 27.11.2012r. sygn. akt II SA/Ol 199/12 publ. LEX nr 1241131, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19 lipca 2013r. sygn. akt II SA/Kr 344/13, oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 30.01.2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1653/12 – wszystkie orzeczenia dostępne w bazie orzeczeń: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy wskazać należy, że w dokumentacji planistycznej 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. Przystąpienie do sporządzenia tej zmiany Studium uzasadniono m.in. zamiarem zmiany przeznaczenia działki nr 459/6 w Godzikowicach, koniecznością wprowadzenia elektrowni wiatrowych (Osiek, Owczary, Niemil, Bolechów), zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (wieś Stanowice), elektrowni wodnej na rzece Odrze, realizacji sieci przesyłowej wysokich napięć 400 kV i 110 kV. Studium omawia w sposób obszerny zagadnienie środowiska kulturowego (s. 33-73), w tym strefy ochrony konserwatorskiej. Ustalając kierunki rozwoju przestrzennego w rozwiązaniach funkcjonalno-przestrzennych przyjęto zasadę nierozpraszania zabudowy poza kształtowane skupione układy osadnicze. Opisano wyróżnione kategorie funkcjonalne (s.122 i nast.), w tym między innymi: tereny zabudowy mieszkaniowej lub wielorodzinnej (symbole „MN” i „MW”), tereny mieszkaniowe, zabudowy zagrodowej oraz obiektów usługowych i drobnej produkcji (symbol „MP”), tereny mieszkaniowe i nieuciążliwej działalności gospodarczej (symbol „MU”), tereny obiektów produkcji rolnej i gospodarki rolnej (symbol „PR”), tereny usług (symbol „U”), tereny sportowo-rekreacyjne (symbol „US”) w tym wraz z terenami wód powierzchniowych (symbol „US+WS”), tereny skoncentrowanej nierolniczej działalności gospodarczej (symbol „PP”), tereny skoncentrowanej aktywności gospodarczej w tym związane z produkcją rolną (symbol „P”), tereny obsługi komunikacji samochodowej (symbol „KS”), tereny rolne (symbol „R”), tereny gospodarstwa rybackich („RU”). Niezależnie od podziału obszaru gminy na jednostki terenowe różnych kategorii funkcjonalnych, wskazano także wydziałania dotyczące walorów środowiska kulturowego oraz ochrony krajobrazu. 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. Założono ograniczony rozwój zainwestowania, w tym zabudowy mieszkaniowej i obiektów aktywności gospodarczej, z zastrzeżeniem ustaleń szczegółowych. Jako preferencyjny uznano kierunek zagospodarowania w maksymalnym stopniu wykorzystujący i podkreślający walory środowiska przyrodniczego z zachowaniem dbałości o jego stan (w szczególności obszar Natura 2000). Przyjęto, że przyrost terenów osadniczych powinien polegać na dopełnianiu i intensyfikacji istniejących układów lub dodawaniu terenów zainwestowania do istniejących terenów osadniczych. Za niedopuszczalne uznano rozpraszanie nowej zabudowy poza skupione układy osadnicze. W ramach zasad ogólnych, ustalono także, że „zgodne z ustaleniami Studium jest przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych na niezabudowanych terenach rolnych i leśnych dotychczasowej formy użytkowania tych gruntów, w tym z wyłączeniem prawa zabudowy” oraz „zgodne z ustaleniami Studium jest przyjmowanie 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 (uściśleniom) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Wyodrębniono ogółem 32 obręby przypisując im odpowiednie symbole liczbowe. Zaskarżona uchwała dotyczy zaś 9 z tych obrębów (Marcinkowice (13), Stanowice (28), Jankowice (10), Lizawce (12), Sobocisko (25), Zabardowice (31), Gaj Oławski (6), Miłonów (16), Marszowice (14)). 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 (towarzystwającą podstawowemu przeznaczeniu)”. Na terenach MW (zabudowa wielorodzinna) dopuszczono zabudowę jednorodziną zwartą (szeregową lub atrialną). Dla terenów MN (zabudowa jednorodzinna) dopuszczono zabudowę wielorodziną o wysokości formie takiej jak dla zabudowy jednorodzinnej. Na terenach U dopuszczono jako towarzyszące funkcje mieszkaniowe (np. mieszkanie przy szkole i tym podobne). Na terenach US (sportowo-rekreacyjnych) dopuszczono usługi związane z funkcją podstawową. Na terenach PP, P, PR wykluczono funkcje mieszkaniowe i usług chronionych typu szkoła, przedszkole, a na terenach KS nie dopuszczono funkcji mieszkaniowej. Dla terenów R dopuszczono zadrzewienia, stawy hodowlane, wprowadzono zakaz zabudowy w tym zagrodowej i innej związanej z produkcją rolniczą, dopuszczono elektrownie wiatrowe. Określono udział powierzchni biologicznej czynnej: dla terenów MN nie mniej niż 70%, MW nie mniej niż 25% – wyjątkowo w przypadku istniejącej zabudowy dopuszczono pomniejszenie tej powierzchni o 10% w stosunku do istniejącej, dla terenów MU (zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nieuciążliwą działalnością gospodarczą) nie mniej niż 40% nieruchomości – wyjątkowo w przypadku istniejącej zabudowy dopuszczono pomniejszenie tej powierzchni o 10% w stosunku do istniejącej, dla terenów US (sportowo-rekreacyjnych) nie mniej niż 80% z możliwością pomniejszenia o 10%. Na terenach U (zabudowa usługowa w tym nieuciążliwe niekomercyjne i komercyjne) powierzchnia biologicznie wynosi mniej niż 30 % nieruchomości z dopuszczeniem pomniejszenia o 10% w przypadku zabudowy istniejącej. Natomiast na terenach MP nie mniej niż 25% z dopuszczeniem pomniejszenia o 10% w przypadku zabudowy istniejącej, na terenach P (skoncentrowanej aktywności gospodarczej, w tym związanej z produkcją rolniczą i obsługą rolnictwa oraz obiektów handlowych o pow. sprzedaży mniejszej niż 20002) udział powierzchni biologicznie czynnej ustalono nie mniej niż 10% powierzchni terenu z możliwością pomniejszenia o 10%. W Studium 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.

Jak wynika z zawartego w skardze zestawienia porównawczego zapisów Studium i zaskarżonej uchwały, ustalenia planu miejscowego w obrębie Gaj Oławski naruszają ustalenia Studium w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów: 6MN/U1 – w planie teren ten przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, zabudowę usługową z wyłączeniem obsługi pojazdów, naprawy pojazdów i stacji paliw oraz zabudowę zagrodową z urządzenia służącymi rekreacji jak też zabudowę mieszkaniową wielorodzinną do 4 mieszkań przyjmując powierzchnię biologicznie czynną nie mniej niż 20%, podczas gdy w Studium, jest to teren MU – zabudowy mieszkaniowej oraz nieuciążliwej działalności gospodarczej dla której udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 40 % nieruchomości z dopuszczeniem pomniejszenia tej powierzchni o 10% dla zabudowy istniejącej; 6 U1 – w planie jest to teren zabudowy usłu-

gowej z wyłączeniem obsługi pojazdów, naprawy pojazdów, stacji paliw oraz mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością dla którego ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 20%, podczas, gdy w Studium przedmiotowy teren oznaczony jest symbolem MP – zabudowa mieszkaniowa głównie jednorodzinna i zagrodowa z dopuszczeniem usług i produkcji dla małej i średniej przedsiębiorczości dla której udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 25% pomniejszony o 10% dla zabudowy istniejącej; 6US1 – w planie przeznaczenie terenu jako sportu i rekreacji, zabudowy usługowej, hotel, motel, schronisko turystyczne i mieszkanie integralnie związane prowadzoną działalnością gospodarczą, dla którego udział powierzchni biologicznie czynnej ustalono nie mniej niż 40% powierzchni działki, natomiast w Studium to tereny sportowo – rekreacyjne dla których udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 80% powierzchni działki z dopuszczeniem pomniejszenia o 10% dla zabudowy istniejącej – takie same zastrzeżenia dotyczą terenów w obrębie Jankowice 11 US1, Lizawce 12 US1, Marcinkowice 13 US1 oraz 13 U7, Marszowice 25 US1, Zabardowice 31 US2 oraz Stanowice 28 US1 z tym że, w tym ostatnim przypadku, według Studium, teren ten oznaczony jest US+WS dla którego udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi nie mniej niż 95%; Podobnie niezgodnie ze Studium ustalono w planie udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinnej, zabudowa zagrodowa) nie mniej niż 60% dla powierzchni działki podczas, gdy Studium dla terenów MN, przewiduje udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 70% dla każdej nieruchomości dopuszczając pomniejszenie o 10% dla zabudowy istniejącej (obręb Gaj Oławski, Jankowice, Lizawce, Marcinkowice, Stanowice, Zabardowice). Za niezgodne z ustaleniami studium należy również uznać ustalenia powierzchni biologicznie czynnej dla terenów, które według tego aktu stanowią teren MP -zabudowy mieszkaniowej, głównie jednorodzinnej oraz obiektów usług i produkcji dla małej i średniej przedsiębiorczości, dla których udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 25% nieruchomości z możliwością pomniejszenia o 10% w stosunku do zabudowy już istniejącej. W planie dotyczy to: w obrębie Jankowice terenów 11U1 i 4 oraz 11 U2 i 3 (udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 10% i 20%), w obrębie Lizawce terenu 12 P1 (nie mniej niż 20%) oraz terenu P/U (nie mniej niż 10%), w obrębie Marcinkowice terenu MN/U (nie mniej niż 20%, z tym że dla terenu 13 MN/U5 nie mniej niż 2%), terenów P (nie mniej niż 10%), terenów U (nie mniej niż 20%), w obrębie Marszowice terenu MR (nie mniej niż 20% powierzchni działki), w obrębie Miłonów terenu MN/U oraz terenu RM (nie mniej niż 20% powierzchni działki), w obrębie Sobocisko terenu MN/U oraz terenu U (nie mniej niż 20% powierzchni działki), w obrębie Stanowice terenów MN/U, MW/UO oraz U (nie mniej niż 20% powierzchni działki) i terenu 28 RM 1 (nie mniej niż 20% powierzchni działki), w obrębie Zabardowice terenu 31 RM 1-6 oraz terenów 31 U1 (nie mniej niż 20% powierzchni działki), 31 P/U 1 i 31 MN/U 1,2 (nie mniej niż 10% powierzchni działki). Takim samym uchybieniem dotknięte są również postanowienia planu miejscowego dla terenu w obrębie Sobocisko 25MW/UO 1 ustalające udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 20% powierzchni działki, przy zapisach Studium ustalających dla tego terenu (25.1.U) udział nie mniejszy niż 30% nieruchomości z możliwością pomniejszenia o 10% w stosunku do zabudowy istniejącej, oraz w obrębie Stanowice terenów: MN/U – wg planu udział powierzchni nie mniej niż 20% powierzchni działki, Studium nie mniej niż 40% z możliwością pomniejszenia o 10% w stosunku do zabudowy istniejącej; 28 ZP/US 1 – wg. planu 20% powierzchni działki, Studium nie mniej niż 80% powierzchni terenu. Niezgodne ze studium było także ustalenie powierzchni biologicznej czynnej w Jankowicach dla terenu 11 US1 nie mniej niż 50%, w obrębie Marcinkowice 13 US1 i w obrębie Stanowice US1 - nie mniej niż 40%, podczas, gdy w Studium udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu US nie może stanowić mniej niż 80% powierzchni terenu z możliwością pomniejszenia do 10% wobec zabudowy istniejącej. Porównując przedstawione wskaźniki należy także mieć na uwadze, że Studium rozróżnia sytuacje w których ze względu na istniejącą zabudowę ustalony dla danego terenu udział powierzchni biologicznie czynnej nie zostaje spełniony i wówczas dopiero dopuszcza pomniejszenie wskaźnika o 10% w stosunku do istniejącej już zabudowy. W planie miejscowym takiego rozróżnienia natomiast nie przewidziano, co powoduje również istotną różnicę i niegodność ze studium.

W toku postępowania nadzorczego Wójt przyznał istnienie tych niezgodności. Twierdził jedynie, że studium stanowi tylko kierunek zagospodarowania, a dopiero plan miejscowy doprecyzowuje zasady zagospodarowania. Sąd po stwierdzeniu, że zestawienie zawarte w skardze znajduje potwierdzenie w ustaleniach studium i zapisach planu, 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, które w tym zakresie jest bardzo szczegółowe. Jak zaznaczono, Studium pozostawia pewną tylko swobodę w ustalaniu przeznaczenia terenów lub linii rozgraniczających, jednak ustala rygorystyczne wskaźniki powierzchni pokrytej zielenią.

Podobnie wskazane w zestawieniu skargi niezgodności w zakresie przeznaczenia terenów, tego rodzaju jak: dopuszczenie na terenach określonych w studium jako P i PP oraz P+UC (w planie Marcinowice 13U1-13U10, 13P/U1, obręb Stanowice 28MN/U4, 28U1, 28 PU1,2 P/UC; obręb Zabardowice 31P/U2) wśród usług również usług oświaty (zgodnie z § 4 planu) pomimo, że w Studium na tych terenach wykluczono usługi chronione typu szkoła, przedszkole; dopuszczenie funkcji mieszkaniowej na terenach oznaczonych w studium jako PP i P (w planie obręb Marcinkowice 13U1- 13U10; obręb Stanowice 28 MN25, 28 MN/U4, 28 U1, 28 RU1), US i KS (w planie obręb Marcinkowice 13U7 i 13 UKS, Sobocisko 25US1,) i PR (w planie obręb Miłonów 25 RU1) pomimo, że studium takiej funkcji nie przewiduje a wręcz wklucza - niewątpliwie 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 wprowadzonego w Studium zakazu zabudowy dla tych terenów. Okoliczność, że Studium ma charakter kierunkowy co nie powoduje konieczności bezwzględnego przenoszenia ustaleń Studium do planu, nie oznacza – jak już to wcześniej sygnalizowano - możliwości swobodnego przesuwania granic wyznaczonych w studium pomiędzy poszczególnymi obszarami o odmiennym przeznaczeniu i tym samym zmiany sposobu zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu. Korekty i uściślenia w planie linii rozgraniczających określonych w Studium, może dotyczyć dostosowania tych linii do granic nieruchomości a nie zmiany ich przebiegu. Organ nie może też dowolnie przesuwać granic terenów powołując się na różne skale map (studium i planu) i przysługujące mu władztwo planistyczne. W wypadku map o różnych skalach organ może ewentualnie poruszać się w zakresie grubości linii użytej w mapie o większej skali, która na mapie o skali mniejszej będzie miała większą grubość. W przeciwnym razie, byłby bowiem kreowany odmienny sposób zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu w stosunku do postanowień studium (którego wiążący dla organów planistycznych kierunkowy charakter stałby się iluzoryczny). Rada może swobodnie określać kierunki zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że przestrzega ram swego władztwa określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przy przyjętym w niniejszej sprawie stopniu szczegółowości zapisów studium, za niezgodne z zawartymi w nim ustaleniami, należy w konsekwencji uznać wprowadzenie w planie odmiennych funkcji niż w studium, np. zabudowy mieszkaniowej na terenach rolnych z zakazem zabudowy lub też dopuszczenie funkcji na danym terenie nieprzewidzianych w studium.

Ustalane wcześniej niezgodności zapisów planu ze studium stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, prowadzące do nieważności uchwały (patrz przedstawione wcześniej wywody jak też wywody prawne w wyrokach II OSK 2460/12 z powołanym tam orzecnictwem, II OSK 2473/12 lub II OSK 1077/11 oraz II SA/Wr 57/13 i szereg innych w systemie Lex).

Skarżący trafnie wytknął także 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); zauważyć należy, że zgodnie ze studium tego rodzaju mieszkania powinny być przypisane kategorii U (usługi) - podczas gdy przeznaczenie takie pojawiło się przy ustaleniach szczegółowych dla: terenów sportu rekreacji (US), terenów zabudowy produkcyjnej (P), terenów produkcji rolnej i obsługi produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych (RU). Słusznie wskazuje też skarżący, że przeznaczenia terenów występujących na obszarze planu zdefiniowane zostały w § 4 i nie zawierają w sobie przeznaczenia „mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą”, które dodawane jest w ustaleniach szczegółach, co prowadzi do niespójności i niejasności przepisów.

W ocenie Sądu uzasadnione okazało się spostrzeżenie organu nadzoru, że liczne, opisane w skardze, przypadki określenia szczegółowych przeznaczeń poszczególnych terenów sprzecznie z ogólnymi opisami tych przeznaczeń zawartymi w § 4 uchwały, jak też z symbolami terenu i rysunkiem planu, budzą istotne trudności przy stosowaniu i wykładni zaskarżonego planu, co prowadzi do naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Odnosi się to do zarzutu ustanowienia w § 4 uchwały oddzielnych przeznaczeń terenów MN i MW, a następnie dopuszczenia w ustaleniach szczegółowych planu na terenach MN i MN/U również zabudowy wielorodzinnej inaczej zdefiniowanej niż § 4 i zabudowy zagrodowej wraz z urządzeniami i obiektami służącymi rekreacji w gospodarstwach agroturystycznych.

Podobnie niespójne ustalenia ogólne i szczegółowe, dotyczą wskazanych w skardze terenów RZ, dla których w ustaleniach szczegółowych dopuszczono przeznaczenie „teren rolniczy, łąki, pastwiska” a w ustaleniach ogólnych określono go jako „zieleń nieurządzona”. Trafnie wykazuje też skarżący, że niespójne z ustaleniami ogólnymi jest lokalizowanie w ustaleniach szczegółowych planów urządzeń sportowych poza terenami US, co dotyczy terenów MW/UO oraz ZP, jak też wprowadzenie funkcji usług (w rozumieniu § 4) do terenów P (zabudowy produkcyjnej) oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (UC). Za uzasadnione, należy

także uznać uwagi opisujące niespójność i brak precyzji przy formułowaniu przepisów § 40 i § 42 oraz 26 i § 25 przez dwukrotne regulowanie w różny sposób przeznaczenia tego samego terenu. Trafnie w tym względzie wywodzi organ nadzoru, że postulat przejrzystości prawa znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, należy rozumieć jako dyrektywę takiego tworzenia prawa, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna. W szczególności uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być jasna i czytelna dla jej adresatów – w tym przypadku mieszkańców Gminy. Wymóg jasności prawa oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Dotyczy to również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi o ograniczeniach w sposobie prawa własności. Tym samym, zawarte w nim przepisy powinny być jasne i czytelne, budzące jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych co do przeznaczenia terenów a więc kwestii kluczowych. Jeżeli tego nie czynią mogą prowadzić do sporów interpretacyjnych i stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa prawa (por. NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. II OSK 1854/08 CBOSA nsa.gov.pl).

Rację ma również organ nadzoru, że szereg przepisów zaskarżonej uchwały wprowadza wymóg 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). Sąd podziela stanowisko, że niedopuszczalne jest uregulowanie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej poprzez uzależnienie dopuszczalności wykonania określonych czynności od zgody podmiotów trzecich, zwłaszcza w sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Skarżący trafnie zwrócił także 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.

Podobnie ocenić należy zarzut, wskazujący na przekroczenie przez radę gminy kompetencji do określenia w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., przez uregulowanie kwestii objętych materiałą ustawową, takich jak: wprowadzenie obowiązku prowadzenia wszystkich inwestycji obejmujących roboty ziemne, wszelkich prac budowlanych w obszarze ewidencji zabytków i wszelkich prac przy zabytkach, zgodnie z wymogami dotyczącymi ochrony zabytków. W przywołanym przepisie nie mieści się bowiem uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego takich obowiązków jak zakwestionowane przez organ nadzoru.

Sąd uznaje również podniesiony w uzupełnieniu skargi zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 u.p.z.p. Uzasadnione uwagi nasuwa bowiem skala załącznika graficznego podjętej uchwały. W dokumentacji planistycznej jako załącznik graficzny do projektu uchwały znajduje się rysunek zbiorczy planu w skali 1:15 000. Według art. 16 ust. 1 u.p.z.p. dla załącznika graficznego stanowiącego rysunek planu wymagana jest skala 1:1000, a wyjątkowo 1:2000 lub 1:5000. Według wyjaśnień pełnomocnika skarżącego załącznik graficzny do zaskarżonej uchwały opublikowano jako rysunek zbiorczy pomniejszony do formatu A-4, co pozwala przyjąć, że był to rysunek zbiorczy w skali 1:15 000. Mapa w tej skali podzielona została przez naniesienie siatki obejmującej odrębne 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 gminy przedstawił do opublikowania rysunek planu w skali 1: 15 000, i zgodnie z tym uchwała została opublikowana. Pozwala to na ocenę, że zaskarżona uchwała posiada załącznik graficzny w skali 1:15 000. 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).

Poddając natomiast ocenie prawidłowość procedury planistycznej poprzedzającej podjęcie zaskarżonej uchwały należy zauważyć, że tryb sporządzania planu miejscowego odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu a skończywszy na uchwaleniu tego planu. W doktrynie interpretuje się, że przez istotne naruszenie trybu sporządzania planu, przyjmuje się takie naruszenie, która ma wpływ na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewia-

domski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Tryb sporządzania planu uregulowany został przede wszystkim w art. 17 i następnych (art. 17-19) u.p.z.p. Wynikająca z nich procedura planistyczna jest procedurą ściśle sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego. Sformalizowanie – również zakresie chronologii podejmowanych działań – tej procedury, z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu jego uchwalania, prowadzi do wniosku, że „kształt” planu miejscowego powinien być wcześniej znany właściwym organom, osobom prawnym, osobom fizycznymi oraz jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem tej sformalizowanej procedury jest między innymi, zagwarantowanie praw podmiotów które mogą zostać naruszone w wyniku uchwalenia planu miejscowego. Pojęcie wskazanych w art. 17 u.p.z.p. sekwencji czynności, gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie wniosków, uwag), pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie trybu, poprzez zaniechanie którejś z czynności przewidzianych w ramach procedury sporządzania planu, stanowić będzie zwykle istotne naruszenie trybu sporządzania planu skutkujące bezwzględną nieważnością planu (ibidem s. 250). Powyższe stanowisko doktryny zostało zaaprobowane w orzecznictwie w którym do istotnych uchybień formalnoprawnych zalicza się, między innymi, 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.).

Rozwinięcie wynikającej z art. 17 u.p.z.p. procedury uchwalania planu zawiera, w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ustawa 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 – dalej: u.o.o.ś. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.o.ś. przez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii, d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Podstawowym dokumentem powstającym w trakcie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest prognoza oddziaływania na środowisko, której zakres i stopień szczegółowości informacji koniecznych do ujęcia w niej, stosownie do art. 53 u.o.o.ś., jest uzgadniany z organem ochrony środowiska i organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Tak sporządzona prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem, z jednej strony, charakteryzującym projekt dokumentu i istniejący stan środowiska, a z drugiej strony, określającym przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko i jego poszczególne elementy oraz rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczenie lub kompensację przyrodniczą negatywnego oddziaływania na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu. W ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania, projekt dokumentu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko jest poddawany opiniowaniu przez organ ochrony środowiska i organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ostateczny projekt dokumentu jest wynikiem wzięcia pod uwagę ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, opinii organów opiniujących projekt dokumentu, a także uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa (vide: Prawo ochrony środowiska, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2009, s. 100–101).

W niniejszej sprawie, na mocy art. 17 w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r. (które to brzmienie na mocy przepisów przejściowych przytoczonej wcześniej ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znajduje w niniejszej sprawie zastosowane), wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu obowiązany był do podjęcia kolejno oznaczonych w cyt. przepisie czynności. Po przeprowadzeniu wymaganych ustawą czynności określonych w pkt 1–9, w tym poddaniu pod uzgodnienia projektu planu wraz prognozą oddziaływania na środowisko, z mocy przepisu art. 17 pkt 10 u.p.z.p. zobowiązany był m. in. do ogłoszenia, w sposób określony w pkt 1 (tj. poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowania w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Wójt winien także wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin w którym osoby

fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu (art. 17 pkt 11 u.p.z.p.), rozpatrzyć uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 u.p.z.p.), wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.).

W niniejszej sprawie, Rada Gminy Oława w dniu 20 stycznia 2006 r. pojęła uchwałę nr XXXIX/385/2006 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego obszar w obrębie geodezyjnym wsi Marcinkowice, Stanowice, Jankowice, Lizawice, Sobocisko, Zabardowice, Gaj Oławski, Miłonów, Marszowice wraz z przyległymi drogami i ciekami wodnymi w gminie Oława. W dniu 3 września 2007 r. wystąpiono o uzgodnienie projektu planu między innymi do: Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Zarządu Powiatu Oławskiego, Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Powiatowego Zarządu Drogowego w Oławie, Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Wojewody Dolnośląskiego. W tym samym dniu wystąpiono również do odpowiednich podmiotów o zaopiniowanie projektu planu (dodatkowe wystąpienie o opinie z dnia 16 sierpnia 2010 r. do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej). Z treści pism zawierających wystąpienie o uzgodnienia i opinie wynika, że przedmiotem wystąpienia jest jedynie projekt planu (bez prognozy oddziaływania na środowisko). Wskazanim jednostkom przedłożono projekt uchwały oraz projekt rysunku planu (jak wskazują akta w skali 1:15000). W okresie od października 2007r. do marca 2009 r. uzyskano uzgodnienia od wskazanych wcześniej podmiotów. W aktach planistycznych znajdują się nadto postanowienia uzgadniające zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektu planu wydane przez RDOŚ we Wrocławiu w dniu 27 lutego 2009 r., nr RDOŚ-02-WSI-7041-3/83/09/ja oraz PPIS w Oławie w dniu 19 marca 2009 r.,

nr ZNS-62-10/IJ/1069/2009. Prognozę opracowano w kwietniu 2009 r. w oparciu o Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Oława – zatwierdzonego uchwałą nr XXXVII/359/2005 Rady Gminy w Oławie z dnia 16 grudnia 2005 r. Następnie projekt planu wraz z prognozą został uzgodniony przez RDOŚ postanowieniem z dnia 15 czerwca 2009 r., nr RDOŚ-02-WPN-6633/733/09/dś (przesłany do uzgodnienia przez PPIS projekt wraz z prognozą pozostał bez odpowiedzi). Ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika natomiast aby pod opiniowanie i uzgodnienie innych podmiotów został poddany projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (nie ponowiono czynności w tym zakresie po uzyskaniu prognozy). Tymczasem obowiązek taki wynika wprost z art. 25 u.p.z.p. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 maja 2012 r., syg.akt II OSK 458/11 nie można pominąć związku tego zagadnienia z unormowaniami zawartymi w Konstytucji RP, zwłaszcza w preambule do tego aktu oraz art. 7 i art. 163 Konstytucji. Skoro ustawodawca stwierdził w art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że udostępnieniu przez organ wykonawczy gminy organowi współdziałającemu podlega łącznie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, to udostępnienie tylko jednego z tych dokumentów nie może być uznane za spełnienie wymogu tego przepisu. Decydującym o formie udostępnienia jest organ wykonawczy gminy. Jeżeli jest to doręczenie (jak w niniejszej sprawie) nie można uznać, że skuteczne jest doręczenie jedynie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez jednoczesnego doręczenia prognozy oddziaływania na środowisko. Przepis art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa jakie czynności podejmowane są w postępowaniu planistycznym, zaś jednym z etapów tego postępowania jest uzgodnienie projektu planu z odpowiednimi organami, które realizują nie tylko zadania określone ustawami zwykłymi, ale także obowiązki wynikające z art. 5 Konstytucji. Dlatego rolą organów planistycznych jest zapewnienie takich warunków, które umożliwią m.in. prawidłowe i sprawne współdziałanie z organem współdziałającym. Jeżeli udostępnienie musi nastąpić łącznie - projektu planu i prognozy oddziaływania na środowisko – to doręczenie tylko jednego z dokumentów należy uznać w istocie za brak wypełnienia tego obowiązku. Powyższe wskazuje, że procedurze uzgodnienia nie została poddana prognoza oddziaływania na środowisko która następnie wraz z projektem planu została wyłożona do publicznego wglądu i poddana dyskusji.

Jak również wynika z akt planistycznych, po uzyskaniu uzgodnień RDOŚ i PIS, od dnia 25 listopada 2011 r. do dnia 23 grudnia 2011 r. dokonano wyłożenia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzono w dniu 21 grudnia 2011 r. dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Zauważyć przy tym należy, że w protokole mającym dokumentować przebieg powyższej czynności powołana została data 15 października 2012 r. jako dzień przeprowadzenia publicznej dyskusji. W okresie pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu, wpłynęło 190 uwag.

Ponownie plan wraz z prognozą został wyłożony do publicznego wglądu od dnia 2 maja 2012 r. do dnia 31 maja 2012 r. (taka data podana została w obwieszczeniu zamieszczonym w Gazecie Powiatowej – Wiadomości Oławskie nr 18/2012 z dnia 2 maja 2012 r.) lub od dnia 9 maja 2012 r. do 6 dnia czerwca 2012 r. (taka data widnie w znajdującym się w aktach obwieszczeniu z dnia 2 maja 2012 r. zamieszczonym na tablicy ogłoszeń). Ponadto przeprowadzono dyskusję publiczną nad wyłożonym projektem planu miejscowego, przy czym w aktach planistycznych znajdują się dwie listy obecności sporządzone na okoliczność przeprowadzenia publicznej dyskusji, jedna z dnia 5 czerwca 2012 r. a druga z dnia 29 maja 2012 r. W każdej z tych list podaje się jako datę jej sporządzenia dzień 12 stycznia 2012 r. W aktach znajduje się także protokół z dyskusji publicznej wskazujący, że został on sporządzony w dniu 6 maja 2012 r. Przy czym podobnie jak w protokole z poprzedniej publicznej dyskusji, w treści protokołu stwierdza się, że dotyczy on dyskusji przeprowadzonej w dniu 15 października 2012 r. Podczas drugiego publicznego wyłożenia wpłynęło 45 uwag. Kolejne zalegające w aktach planistycznych ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu wraz z prognozą jest z dnia 27 września 2012 r. Informuje się w nim o wyłożeniu dokumentów w dniach od 27 września 2012r. do 25 października 2012 r. oraz o publicznej dyskusji w dniu 15 października 2012 r. Podczas trzeciego wyłożenia wpłynęło 15 uwag.

Przedstawiony wyżej przebieg procedury planistycznej poprzedzającej podjęcie zaskarżonej uchwały ma znaczenie także wobec faktu uchwalenia w dniu 27 lutego 2012 r. zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława. Zmiana dotyczyła uchwały w sprawie Studium z dnia 16 grudnia 2005 r. Istotne przy tym jest, że przedmiotowa zmiana studium – wcześniej już szczegółowo opisana - obejmowała m.in. dopuszczenie na terenie Gminy lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz dwutorowej linii elektroenergetycznej 400 Kv. Ponadto w zmienionym Studium, w sposób szczegółowo odniesiono się do zagadnień dotyczących środowiska kulturowego (s. 33–73), w tym strefy ochrony konserwatorskiej. Konsekwencją zmienionego Studium było dokonanie stosownych zmian w projekcie miejscowego planu. Potwierdza to zaskarżona uchwała z dnia 28 grudnia 2012 r., nr XXXVII/205/2012, gdzie stwierdza się zgodność ze Studium zmienionym w dniu 27 lutego 2012 r. Z przedstawionych materiałów planistycznych nie wynika jednak aby opracowana na podstawie Studium z 2005 r. w roku 2009 prognoza oddziaływania na środowisko, podlegała ocenie w zakresie jej aktualności po zmianie Studium i idącej za tym zmianie projektu miejscowego planu. Z powyższego wynika też, że inny projekt planu miejscowego był poddany procedurze uzgodnień i opinii oraz strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. O zgodności projektu planu i trybu jego uchwalenia ze studium można byłoby mówić, gdyby organ planistyczny rozważył konieczność powtórzenia (uaktualnienia) uzgodnień oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zauważyć przy tym należy, że z art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p., wynika, że w przypadku jeśli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą. Niewątpliwie stan długotrwałej procedury planistycznej, w której trakcie nastąpiła modyfikacja treści ostatecznie uchwalonego projektu uchwały, w stosunku do projektu uchwały jaki był procedowany w początkowej fazie tej procedury, upoważnił do rozważania ponowienia w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p., w tym przedstawienia do ponownych uzgodnień i poddania procedurze strategicznej oceny na środowisko.

Za zasadnością takiego stanowiska przemawia również fakt, że w trakcie trzykrotnych wyłożeń projektu planu zgłoszono w sumie 250 uwag, z których część uwzględniono oraz okoliczność, że plan miejscowy obejmował stosunkowo duży obszar Gminy Oława, bo aż dziewięciu wsi. W wyniku częściowego uwzględnienia uwag, w planie dokonano licznych zmian w zakresie między innymi modyfikacji funkcji (przeznaczenia terenu) w obrębach Jankowice, Stanowice, Marcinkowice, Zabardowice, Gaj Oławski, Lizawice; przebiegu dróg (np. zmiana przebiegu drogi 11 KD-D1 Jankowice i Zabardowice Gaj Oławski, KD-L3, KD-GP1 Marcinkowice, KD-D2 Gaj Oławski) zmiana linii zabudowy z obowiązującej na przekraczalną (np. Lizawice działki nr 79/1, 75/1, 75/2, 75/3, 75/6) likwidacji pasa zieleni (np. Jankowice działki nr 162/2, 189, 178, 161/2 i inne). Pomimo dokonanych w tym zakresie zmian (mających szerokie znaczenie) nie ponowiono jednak żadnych czynności uzgodnieniowych. Skład orzekający w niniejszej sprawie, zgadza się z wykształconą linią orzecznictwa sądów administracyjnych, że interpretując przepis art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p., należy mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do planu, czy są to uwagi o charakterze indywidualnym czy są to uwagi o charakterze ogólniejszym kiedy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym planem. Zmiany leżące w interesie jednych mogą naruszać interesy innych podmiotów i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują,

że ci którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 905/10; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1948/10, publ. LEX nr 746855; wyrok NSA z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08; wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 17/11, publ. LEX nr 1162401). Istotne jednak jest, że w art. 17 pkt 13 u.p.z.p. ustawodawca nie wprowadził żadnego rozróżnienia pozwalającego na wartościowanie uwag wniesionych do projektu planu, co oznacza, że każda zmiana projektu planu odnosząca się do danego terenu czyni koniecznym powtórzenie uzgodnień wymaganych dla tego obszaru ze względu na jego specyfikę (wyrok NSA z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1091/08, publ. ONSA-iWSA 2010/2/34). Zauważa się także, że przy interpretacji i ocenie prawidłowości zastosowania tych przepisów, należy mieć na uwadze i to, z jakim miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mamy do czynienia, tzn. jak duży jest zakres przedmiotowy tego planu (vide: wyrok NSA z 15 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 308/13). Gdy zatem plan miejscowy dotyczył aż dziewięciu miejscowości, to mając też na uwadze charakter uwag – choćby odnoszących się do przebiegu dróg i zmiany funkcji – organ winien rozważyć konieczność ponowienia czynności planistycznych choćby co do części obszarów na których znajdowały się tereny których zmiany dotyczyły. Brak podjęcia działań w tym zakresie należy traktować jako naruszenie procedury planistycznej (art. 17 w związku z 19 u.p.z.p.).

Zdaniem Sądu, zasadne i mające potwierdzenie w dokumentacji planistycznej były także zarzuty Wojewody opisane szeroko w skardze, wskazujące na naruszenie art. 17 pkt 11 i 12 u.p.z.p., przez pominięcie i nierozpatrzenie przez Wójta Gminy wymienionych przez skarżącego uwag oraz w zakresie braku daty co do rozstrzygnięcia uwag po pierwszym wyłożeniu.

Odnosząc się jeszcze do prawidłowości zachowania procedury planistycznej uwadze Sądu nie uszło również naruszenie do jakiego doszło w trakcie drugiego wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu wraz z prognozą. Mianowicie, zawiadomienie o takim wyłożeniu w dniach od 2 maja 2012 r. do 31 maja 2012 r. zostało zamieszczone w Gazecie Powiatowej – Wiadomości Oławskie nr 18/2012 z dnia 2 maja 2012 r. Jak natomiast wynika z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. obowiązkiem wójta jest zamieszczenie takiego ogłoszenia na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia. Istotne wątpliwości co do prawidłowości procedury planistycznej budzą również wskazane wyżej rozbieżności w protokołach z dnia 21 grudnia 2011 r. i z dnia 6 maja 2012 r., gdzie powoływana jest data 15 października 2012 r., jako dzień przeprowadzenia publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu. Sugerować to może, że powyższe protokoły zostały sporządzone w późniejszym okresie, co najmniej już po przeprowadzeniu w dniu 15 października 2012 r. kolejnej publicznej dyskusji.

Wobec powyższego można uznać za wykazany zarzut skargi nieprzeprowadzenia przez organ strategicznej oceny oddziaływania projektu planu na środowiska, co skutkować musi nieważnością uchwały (por. K. Gruszecki, Komentarz do art. 46 tej ustawy i powołane tam orzecznictwo, wyrok NSA z 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12).

Przedstawione wyżej uchybienia dotyczące procedury planistycznej nie są jedynymi. Analiza dołączonego do zaskarżonej uchwały załącznika nr 2 w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Oława rozstrzygała jedynie o uwagach, które nie zostały pozytywnie uwzględnione przez Wójta. Powyższy sposób procedowania nie spełnia wymogów wynikających z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Przy dokonywaniu wykładni powołanego przepisu Sąd rozpatrujący skargę w niniejszej sprawie aprobująco przyjął pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 1989/11, zgodnie z którym nie jest możliwe poddanie pod głosowanie rady gminy, podejmującej uchwałę w kwestii rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu zagospodarowanie przestrzennego, listy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, gdyż nie odpowiada to w żadnej mierze wymogowi rozpatrzenia uwag. Każda ze zgłoszonych uwag musi być bowiem rozpatrzona indywidualnie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie w tym zakresie także musi mieć charakter indywidualnej uchwały. Zbieżne z tym poglądem stanowisko prezentuje również WSA we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 746/11 przyjął, że wykładnia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że rozstrzygnięcie rady co do wniesionych uwag musi mieć charakter merytoryczny. Rada musi ocenić zasadność wniesionej uwagi, czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). Aby więc rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia uwag, rada gminy musiała uprzednio uwagi te rozpatrzyć, a zatem poddać ocenie ich zasadność, nie sugerując się tym, jakie stanowisko w tym względzie zajął organ wykonawczy gminy, gdyż nie ma ono

charakteru wiążącego. Już tylko z tego względu należy wyprowadzić wniosek, że nie jest możliwe podanie pod głosowanie rady gminy, podejmującej uchwałę w kwestii rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu jedynie uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, gdyż nie odpowiada to w żadnej mierze wymogowi rozpatrzenia uwag. Każda ze zgłoszonych uwag musi być rozpatrzona indywidualnie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie w tym zakresie także musi mieć charakter indywidualnej uchwały. Dyspozycja art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie obowiązków nałożonych na organ uchwałodawczy pozwala więc stwierdzić, że rada gminy procedując nad przedstawionym przez wójta projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i podejmując następnie uchwałę w przedmiocie tego aktu, sankcjonuje niejako dotychczasowe czynności organu wykonawczego. Jednak zwieńczone uchwałą merytoryczne prace nad treścią planu nie mogą polegać, tak jak to ma miejsce w przypadku zaskarżonej uchwały, jedynie na rozważeniu uwag nieuwzględnionych przez wójta, ale również powinny obejmować procedowanie na uwagami, które zostały przez ten organ uwzględnione. To bowiem na radzie gminy spoczywa odpowiedzialność za uchwaloną treść planu. Przyjęcie poglądu, że rada rozpatruje tylko uwagi nieuwzględnione przez wójta (burmistrza, prezydenta) prowadziłoby w istocie do nieuprawnionego pozbawienia organu uchwałodawczego wpływu na treść planu. Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że brak jest usprawiedliwienia dla przyjętego w sprawie sposobu procedowania polegającym na rozpatrzeniu jedynie nieuwzględnionych przez Wójta uwag zgłoszonych do wyłożonego projektu planu. Podkreślić raz jeszcze należy, że rada gminy – wykonując swój ustawowy obowiązek polegający na sformułowaniu w planie lokalnej polityki przestrzennej – rozstrzyga nie tylko o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta, które jej zostały przedstawione, ale uprawniona jest również do modyfikacji rozstrzygnięć Wójta w odniesieniu do uwag przez niego uwzględnionych.

W realiach badanej sprawy przyjdzie zgodzić się z organem nadzoru, że Rada Gminy nie tylko ograniczyła swoje rozstrzygnięcie do uwag, które nie zostały uwzględnione przez Wójta, ale także w przypadku takich uwag pominęła, jak wynika z wyliczenia zawartego w skardze, uwagi złożone przez: Marzenę Wołoszyńską z dnia 16 stycznia 2012 r., Waldemara Kuriatę z dnia 12 stycznia 2012 r., Elżbietę Owczarską z dnia 3 stycznia 2012 r., Dariusza Senkowskiego z dnia 21 grudnia 2011 i 28 dnia grudnia 2011 r., Piotra Berga z dnia 13 grudnia 2011 r., Łukasza Kubiaczyka z dnia 10 stycznia 2012 r., Magdaleny Dumańską z 12 grudnia 2011 r., Zdzisława Kruka z 12 grudnia 2012 r., Joannę i Łukasza Seiffert z 31 maja 2012 r., Weronikę Kosarewicz z 6 czerwca 2012 r. i Łukasza Kubiaczyka z 12 czerwca 2012r. Fakt nieprzedłożenia wskazanych nieuwzględnionych uwag oznacza, że Rada Gminy nad nimi nie procedowała, a tym samym niewłaściwie wykonywała czynności z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co niesie za sobą daleko idące konsekwencje w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego.

Reasumując stwierdzić należy, że z poddanego kontroli Sądu materiału sprawy wynikają liczne i obejmujące znaczny obszar planu naruszenia zasad sporządzania planu i istotne naruszenia trybu jego uchwalania. Nadto stwierdzone w tym zakresie uchybienia dotyczące ustaleń ogólnych planu oraz trybu jego sporządzania odnoszą się wszystkich terenów objętych planem. Ustalenia Sądu potwierdzają zatem zasadność podstawowych zarzutów zawartych w skardze w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Miało zatem mniejsze znaczenie, że niektóre szczegółowe zarzuty lub ich uzasadnienie zostały ocenione jako nieuzasadnione.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie i zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200 tego aktu.