II SA/Ol 157/21 - Wyrok WSA w Olsztynie

Data orzeczenia	2021-04-15 *orzeczenie prawomocne*
Data wpływu	2021-02-24
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Marzenna Glabas /przewodniczący sprawozdawca/ S. Beata Jezielska Tadeusz Lipiński
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Prawo miejscowe
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Uchylono zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części; oddalono skargę w pozostałym zakresie
Powołane przepisy	Dz.U. 2020 poz 293 art. 15 ust. 1, ust. 2. pkt 1, ust. 3 pkt 4b, pkt 7, art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste, art. 28 ust. 1, art. 35 *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - t.j.* Dz.U. 2003 nr 164 poz 1587 § 7 pkt 5, pkt 7, § 8 ust. 2, § 9 ust. 4 *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Tadeusz Lipiński Sędzia WSA Beata Jezielska po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 15 kwietnia 2021 r. sprawy ze skargi Gminy Olsztyn na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 grudnia 2020 r. nr PN.4131.466.2020 w przedmiocie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Dajtki w Olsztynie" 1/ uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze za wyjątkiem tej jego części, w jakiej stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta Olsztyna z 28 października 2020 r. Nr XXVI/460/20 w sprawie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Dajtki w Olsztynie" w zakresie odnoszącym się do: - § 20 ust. 1 pkt 2, - § 35 ust. 1 pkt 2, - § 68 ust. 1 pkt 2, - § 80, wraz z częścią graficzną dotyczącą tych terenów; 2/ oddala skargę w pozostałej części; 3/ zasądza od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz skarżącej Gminy Olsztyn kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. WSA/wyr.1a – sentencja wyroku (tryb uproszczony)

UZASADNIENIE

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 4 grudnia 2020 r., nr PN.4131.466.2020, Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Olsztyna

z dnia 28 października 2020 r. Nr XXVI/460/20 w sprawie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Dajtki w Olsztynie".

W motywach rozstrzygnięcia organ nadzoru wyjaśnił, że uchwała podjęta została

z istotnym naruszeniem prawa w zakresie uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości. Wojewoda wskazał, że przy podejmowaniu uchwały doszło do:

1) naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 17 pkt 6 lit, b) tiret dwunaste (powinno być jedenaste) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ nadzoru podał, że zgodnie z tym unormowaniem wójt, burmistrz, prezydent miasta uzgadnia projekt planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Stwierdził, że obszar opracowania

przylega do linii kolejowych

o znaczeniu państwowym nr 353 oraz nr 216, a w niewielkim fragmencie obejmuje także teren zamknięty. Jednakże wbrew obowiązkowi wynikającemu z powołanego wyżej przepisu Prezydent Olsztyna nie wystąpił o uzgodnienie projektu planu

z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, dalej jako: "u.p.z.p."), istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub jej części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę. Mając na względzie powyższe organ nadzoru uznał, że brak wystąpienia o uzgodnienie do organów właściwych do zajęcia stanowiska zgodnie z art. 17 pkt 6, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości;

2) naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. Wojewoda wskazał, że stosownie do tego przepisu w planie miejscowym zamieszcza się w zależności od potrzeb granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Podał, że w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa - uchwała Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Nr XXXIX/832/18 z dnia 28 sierpnia 2018 r., w obszarze linii kolejowych przewidziane są zadania ponadlokalne ujęte w ramach projektów pn.:"Prace na linii nr 353 na odcinku Jabłonowo Pomorskie - Iława- Olsztyn - Korsze" oraz "Prace na linii kolejowej nr 216 na odcinku Działdowo - Olsztyn (projekt o znaczeniu makroregionalnym)", które znajdują się na liście projektów podstawowych Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, realizacja między innymi zabudowy systemu ERTMS/GSM-R, tj. budowa obiektów radiokomunikacyjnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz światłowodowych łączy i przyłączy telekomunikacyjnych (rozdział I - Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, str. 234 i 235, pozycja 38, 42 i 45 w tabeli 10). Zauważył, że Rada Miasta Olsztyna, w części tekstowej uchwały w § 16 pkt 2, wyznaczyła granice rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym - na terenach 285 KDZ (tereny drogi zbiorczej) oraz 284 KK (tereny komunikacji kolejowej). Powyższe jednakże nie znalazło odzwierciedlenia w części graficznej planu (brak naniesienia granic terenu inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zamieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa), czym organ uchwałodawczy gminy rażąco naruszył przepis art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p., który wskazuje na obowiązek naniesienia granicy terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (...) w części graficznej planu. Oznacza to, że uchwała w ww. zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu;

3) naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nienależyte wypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz naruszenie § 4 ust. 2 i 9 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej

z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U z 2016 r., poz. 124 ze zm.) - przekroczenie granic władztwa planistycznego przez gminę. W tym zakresie Wojewoda podniósł, że istniejąca ulica Sielska objęta została liniami rozgraniczającymi jako teren oznaczony symbolem 285 KDZ - droga publiczna klasy zbiorczej (Z), podczas gdy jej parametry techniczne wskazują na klasę techniczną G (główna). Ustalona prawnie kategoria (droga

wojewódzka), w myśl przepisów § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, nie może być klasy niższej niż G. Niewłaściwie ustalona w planie klasa drogi w ciągu ulicy Sielskiej narusza przepisy § 9 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określającego m.in. warunki połączeń dróg i dopuszczalne odstępy między skrzyżowaniami w celu zachowania wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i tym samym błędne są ustalenia w zakresie rozwiązań komunikacyjnych w granicach przedmiotowego planu, gdyż ustalone zjazdy

i skrzyżowania znajdują się w odległościach mniejszych niż wskazuje faktyczna klasa tej drogi (G), co może skutkować niezapewnieniem wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na tej drodze;

4) naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). W ramach tego zarzutu Wojewoda stwierdził, że

w granicach opracowania niniejszego planu miejscowego znajduje się teren kolejowy stanowiący teren zamknięty. Tymczasem w części graficznej planu brak jest wskazania granic tego terenu.

5) naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie

w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem, a także ustaleń tekstowych wzajemnie ze sobą niezgodnych. Wojewoda wskazał, że w uchwale przeznaczenia terenów zostały określone w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne w zakresie zarówno spójności jej części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną. Wyjaśnił, że rozbieżności dotyczą:

- § 20 ust. 1 pkt 2 - rozdział 3 - ustalenia szczegółowe planu - dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 153MN4 w zakresie ustalonego przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną dopuszczono usługi stanowiące nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku, podczas gdy § 4 pkt 1 lit. a) i § 5 pkt 1 lit. b) - rozdział 2 - ustalenia ogólne (dotyczące wszystkich terenów objętych planem) oraz rysunek planu wskazują na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;

- § 35 ust. 1 pkt 2 - rozdział 3 - ustalenia szczegółowe planu - dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 109MN19 w zakresie ustalonego przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną dopuszczono usługi stanowiące nie więcej niż 50% powierzchni całkowitej budynku, podczas gdy § 4 pkt 1 lit. a) i § 5 pkt 1 lit. b) - rozdział 2 - ustalenia ogólne (dotyczące wszystkich terenów objętych planem) oraz rysunek wskazują na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;

- § 68 ust. 1 pkt 2 - rozdział 3 - ustalenia szczegółowe planu - dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 206UO w zakresie ustalonego przeznaczenia pod usługi oświaty (przedszkole) dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, podczas gdy § 4 pkt 3 lit. b) i § 5 pkt 1 lit. d) - rozdział 2 - ustalenia ogólne (dotyczące wszystkich terenów objętych planem) oraz rysunek wskazują na zabudowę wyłącznie usług oświaty. Wojewoda podkreślił, że przy tak ustalonym w części tekstowej przeznaczeniu, rysunek planu winien wskazywać na przeznaczenie mieszane,

tj. odpowiednio tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oraz tereny usług oświaty z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;

6) naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego polegającego na niewypełnieniu w sposób należyty dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. poprzez niewskazanie w uzasadnieniu do uchwały sposobu uwzględnienia uniwersalnego projektowania.

Gmina Olsztyn, zaskarżyła powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, domagając się jego uchylenia i zasądzenia kosztów postępowania w związku z naruszeniem:

- art. 17 pkt 6 lit. b) tiret jedenaste u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że badanie przesłanki "wpływu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego" należy do innych niż wójt organów;

- art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię, że nastąpiło istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które jest podstawą do uchylenia przez organ nadzorczy uchwały w całości;

- art. 35 u.p.z.p. poprzez błędne twierdzenie, że ustalone w planie przeznaczenie

i sposób zagospodarowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod komunikację, musi być zgodne z istniejącym w chwili wejścia planu w życie sposobem zagospodarowania tego terenu;

- art. 61 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

(t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1062) poprzez wprowadzenie nieuprawnionego wymogu, aby

w uzasadnieniu do uchwały wskazać sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania, podczas gdy powyższy wymóg dotyczy planów wszczętych po 19 marca 2020 r.

Jednocześnie pełnomocnik skarżącej wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik gminy argumentował, odnosząc się do stwierdzonych przez organ nadzoru naruszeń, że uzgodnienie z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego jest wymagane, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Ustawodawca pozostawił kwestię badania czy w danym przypadku zachodzi obowiązek uzgodnienia planu – wójtowi.

W ocenie strony skarżącej, zastrzeżenia ze strony organu nadzoru mogłyby się pojawić, gdyby istniały jakiekolwiek przesłanki, że funkcja ustalona w planie może mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, o czym wójt sporządzając projekt planu w danych okolicznościach powinien był wiedzieć. Sam fakt objęcia projektem planu obszaru przyległego do linii kolejowej, automatycznie nie przesądza o obowiązku uzgodnienia

z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Pełnomocnik wyjaśnił, że sposób zagospodarowania gruntów przyległych do terenów kolejowych - w przypadku przedmiotowego planu miejscowego - sankcjonuje zastane tam zagospodarowanie terenu i nie zmienia jego przeznaczenia. W ocenie strony skarżącej, nie ma żadnych przesłanek, aby twierdzić, że funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, usługowej oraz zieleni urządzonej, istniejącej zieleni naturalnej oraz leśnej może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Podkreślono, że ustalenia planu dopuszczają jedynie usługi nieuciążliwe. Natomiast w przypadku zabudowy tych terenów nowymi obiektami (zgodnymi z przeznaczeniem w planie miejscowym) obowiązują także przepisy odrębne, w tym ustawa o transporcie kolejowym. Niezależnie od powyższego, w odczuciu autorów planu, niesłusznym jest z powodu braku uzgodnienia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ponieważ cały plan został podzielony na 410 terenów, a terenów graniczących z linią kolejową jest zaledwie kilka.

Zdaniem strony skarżącej organ nadzoru bezpodstawnie stwierdził naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. Granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym - na terenach 285

KDZ (tereny drogi zbiorczej) oraz 284 KK (tereny komunikacji kolejowej) zostały jasno wyznaczone w części tekstowej i można je bez problemu odszukać w części graficznej, bez konieczności wprowadzania dodatkowych elementów graficznych, które w konsekwencji doprowadziłyby do pogorszenia czytelności rysunku planu. Podkreślono, że tereny te nie zostały w sposób dodatkowy oznaczone w części graficznej planu, ponieważ ich granice pokrywają się z granicami wymienionych w części tekstowej terenów

i zaznaczenie ich na rysunku planu nie byłoby czytelne - byłyby to dwie pokrywające się ze sobą linie rozgraniczające.

Odnosząc się do braku wskazania w części graficznej planu granic terenu kolejowego stanowiącego teren zamknięty, pełnomocnik gminy stwierdził, że tereny zamknięte w granicach planu to tereny kolejowe 284 KK, które są wyjątkiem wśród terenów zamkniętych. Sposób, w jaki w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego opisane jest ich przeznaczenie i zagospodarowanie, nie różni się od sposobu w jaki opisuje się wszystkie pozostałe tereny - niezaliczane do terenów zamkniętych . Dla terenów zamkniętych innych niż kolejowe, plany zagospodarowania przestrzennego nie mogą zawierać żadnych ustaleń i zasadne jest ich wyróżnienie na załączniku graficznym. Podkreślił, że funkcje i sposób zagospodarowania terenów zamkniętych - kolejowych oraz terenów z inwestycjami ponadlokalnymi nie są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby ww. tereny wyróżniono dodatkowo na załączniku graficznym.

Pełnomocnik uznał za nieprawdziwe twierdzenie Wojewody, że oznaczenia terenów elementarnych 153MN4, 109MN19 i 206UO powinny wskazywać na przeznaczenie mieszane, tj. odpowiednio tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oraz tereny usług oświaty z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Podniósł, że zasady sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte są w ustawie o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Nie można twierdzić, że prawo zostało w istotny sposób naruszone, jeśli nie można wskazać żadnego artykułu z ww. aktów prawnych, który zostałby naruszony w związku z nieprzestrzeganiem zasad sporządzenia planu. Bez wątpienia uchwała spełnia wymogi § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, mówiącego, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego, a do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Przedmiotowy załącznik graficzny w sposób jednoznaczny odnosi ustalenia tekstu planu do terenu, ponieważ w tekście planu, każdy z terenów elementarnych jest oznaczony takim samym symbolem jak na załączniku graficznym. W sytuacji kiedy mamy do czynienia

z czytelnym, niepowtarzalnym symbolem na załączniku graficznym oraz ten sam symbol pojawia się w tekście uchwały, nie ma możliwości przypisania temu symbolowi innego znaczenia niż określa to tekst uchwały. Plan nie rodzi żadnych negatywnych skutków prawnych w praktycznym zastosowaniu dokumentu, przy procedurach uzyskania pozwolenia na budowę. W żadnym momencie procedury uzyskania pozwolenia na budowę nie ma wątpliwości, jakie ustalenia zawarte w tekście odnoszą się do jakiego terenu, oraz odwrotnie - co zostało ustalone dla terenu o konkretnym symbolu. Załącznik graficzny spełnia także wymogi § 9 ust. 1 i ust. 4 ww. rozporządzenia, mówiące, że w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Podkreślono, że załącznik graficzny jest przede wszystkim nośnikiem informacji, których nie da się jednoznacznie

i precyzyjnie określić opisowo. Informacje te dotyczą lokalizacji w terenie elementów wymienionych w tekście planu - głównie granic (planu, terenów elementarnych, stref różnego rodzaju), punktów widokowych, itp. Większość ustaleń zawartych w treści uchwały nie stanowi treści załącznika graficznego. Zdecydowanie błędne jest więc stwierdzenie, że załącznik graficzny jest uszczegółowieniem tekstu uchwały lub że jest graficznym odzwierciedleniem ustaleń planu. Są to zbyt daleko idące uogólnienia, nie znajdujące uzasadnienia w przepisach prawa. Przede wszystkim dlatego, że załącznik graficzny zawiera tylko ułamek informacji o ustaleniach planu miejscowego i sposobie zagospodarowania terenu. W żadnym wypadku nie może być analizowany samodzielnie. Tylko jeśli załącznik graficzny i tekst uchwały są rozpatrywane

w oderwaniu od siebie, może dojść do błędnej interpretacji ustaleń planu. Jednak nie stanowią one samodzielnych dokumentów i taki fakt nie może mieć miejsca. Pełnomocnik wskazał, że powyższe argumenty potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r. , sygn. akt II SA/OI 779/19.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 35 u.p.z.p. radca prawny nie zgodził się

z Wojewodą, że niewłaściwie została ustalona w planie klasa drogi w ciągu ulicy Sielskiej. Wyjaśniono w tym względzie, że w planie miejscowym uwzględniono zamierzenia zarządcy drogi. Pełnomocnik podał, że odcinek ul. Sielskiej

(od skrzyżowania z ul. Schumana do granicy miasta) został pozbawiony kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego

z 29 września 2020 r. i została temu fragmentowi ulicy nadana kategoria drogi gminnej (uchwała Rady Miasta z 27 maja 2020 r.). Uchwała Sejmiku Województwa weszła

w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r. Podniósł, że zgodnie z art. 35 u.p.z.p. "Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania". W związku z tym, w przypadku pozostawienia w planie

ul. Sielskiej w klasie G, w momencie wejścia w życie ww. uchwał tj. od 1 stycznia

2021 r. zapisy planu w tej kwestii byłyby nieaktualne. Natomiast zapisy planu w świetle art. 35 u.p.z.p. nie narzucają zmiany klasy drogi w "trybie natychmiastowym", ale wskazują jej docelowe przeznaczenie (w tym przypadku od dnia 1 stycznia 2021 r.).

Odnosząc się do ostatniego z przypisanych przez organ nadzoru naruszeń, pełnomocnik gminy wskazał, że wymogi określone w art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

w zakresie uzasadnienia, tj. sposobu uwzględnienia uniwersalnego projektowania, nie mają zastosowania do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wszczętych przed dniem 19 marca 2020 r. Do sporządzania "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Dajtki w Olsztynie" przystąpiono uchwałą Nr XXIII/335/16 z dnia 25 maja 2016 r., zmienioną uchwałą Nr XXVI11/410/16 z dnia 28 września 2016 r.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru uznał jej zasadność w części dotyczącej stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie niewypełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. poprzez brak wskazania w uzasadnieniu uchwały sposobu uniwersalnego projektowania. W pozostałym zakresie wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko i argumenty zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym. Wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 – dalej jako: "p.p.s.a."), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest wyłącznie sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylenie.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako: "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano

z naruszeniem prawa.

Unormowania te określają tryb i zakres procedowania przez organ nadzoru, który rozstrzyga o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał lub zarządzeń organów samorządu terytorialnego, oceniając tylko ich legalność, czyli sprawdza, czy wydane zostały na podstawie i w granicach prawa. Stanowi o tym wprost art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W związku z tym, rola organu nadzoru sprowadza się do weryfikacji zgodności kontrolowanego aktu z wymaganą procedurą przy jego wydaniu oraz zastosowaną normą prawa materialnego. Organ nadzoru może ocenić skalę naruszenia i jego wpływ na obowiązywanie aktu planistycznego i odpowiednio stwierdzić nieważność kontrolowanego aktu w całości lub w części, gdy naruszenie jest istotne lub, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, orzec o wydaniu aktu

z naruszeniem prawa. W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały

w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA

i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998r., sygn. II SA/Wr 1459/97;

z 8 lutego 1996r., sygn. SA/Gd 327/95, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: "CBOSA").

Z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo władztwa planistycznego, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami u.p.z.p. Ustawa ta określa procedury uchwalania planu miejscowego, a także merytoryczne treści, które powinny zostać obowiązkowo określone w planie (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeby (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). Stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy musi być zgodny z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi

się do obszaru objętego planem. Oznacza to, że gmina nie może przysługującego jej władztwa wykonywać dowolnie,

a jej samodzielność w tym względzie nie jest nieograniczona.

W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przyjął, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art. 14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i piśmiennictwie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia 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. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253; por. też wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3575/18, publ.

W CBOSA). Przyjmuje się także, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub

w części może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określoną normą prawną, której wykładnia i zastosowanie nie budzi wątpliwości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się też uwagę na potrzebę rozważenia w każdej konkretnie sprawie, czy zachodzą naruszenia uzasadniające stwierdzenie nieważności planu miejscowego "w całości lub części". Nie każde bowiem "istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego" i nie każde "istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego" może skutkować stwierdzeniem nieważności całego planu miejscowego. Zarówno istotne naruszenie zasad, jak i istotne naruszenie trybu może dotyczyć tylko określonego fragmentu planu miejscowego

i pozostawać bez wpływu dla ustaleń obowiązujących na innych terenach objętych planem. W wyroku z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2296/19 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że tylko wadliwe ustalenia, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (por. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11 oraz z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13). W wyroku z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2406/18 Naczelny Sąd Administracyjny akcentował, że "istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego może spowodować nieważność tego planu "w całości lub części".

O zakresie zaistniałej nieważności decydują, oczywiście, okoliczności konkretnej sprawy. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualność zidentyfikowania w konkretnym przypadku wystąpienia li tylko ograniczonego możliwego wpływu stwierdzonego naruszenia na treść uchwalonego planu miejscowego – wpływu

obejmującego swym zakresem jedynie określoną część lub fragment planu". Oznacza to, że brak uzgodnienia projektu planu, jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, wypełnia przesłankę stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części, w zależności od tego w jakim zakresie ma to wpływ dla funkcjonowania w obrocie prawnym uregulowań prawnych danego aktu. Jeżeli po wyeliminowaniu wadliwych uregulowań, akt będzie spełniał cel jakiemu ma służyć, nie jest zasadne stwierdzenie nieważności aktu w całości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że skarga zasługiwała częściowo na uwzględnienie.

Weryfikując po kolei wymienione przez organ nadzoru naruszenia, Sąd zgadza się z Wojewodą, że organ wykonawczy gminy obowiązany był uzgodnić projekt planu miejscowego z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Art. 17 pkt 6 lit, b) tiret jedenaste u.p.z.p. stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje

o uzgodnienie projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Przepis ten dodany został przez art. 9 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2019.1815) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 25 października 2019 r. Wobec braku przepisów intertemporalnych, przepis ten ma zastosowanie także do procedur planistycznych zainicjowanych przed jego wejściem w życie, w tym

w niniejszej sprawie z uwagi na objęcie ustaleniami planu terenu 284KK (tereny komunikacji kolejowej). Jest to nieznaczny teren, położony peryferyjnie na obrzeżu planu, obejmujący fragment linii kolejowej z przystankiem kolejowym. Zgodnie z § 80 ust. 1 uchwały przeznaczenie podstawowe: teren kolejowy, linia kolejowa; przeznaczenie dopuszczalne: przystanek kolejowy. Stosownie do § 80 ust. 2 pkt 2 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji przystanku kolejowego wraz z niezbędną infrastrukturą (w tym peronami, schodami terenowymi oraz zadaszeniami). Zapis ten przekonuje, że plan ustala zagospodarowanie gruntu przyległego do linii kolejowej, które może mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Nie ma znaczenia, że wskazane zapisy planu dotyczą stanu już istniejącego. Zgodnie z brzmieniem art. 17 pkt 6 lit. b) tiret jedenaste obowiązek uzgodnienia odnosi się również do gruntów już zagospodarowanych w określony sposób. W świetle tego unormowania o obowiązku uzgodnienia decyduje to, czy grunty objęte planem miejscowym przylegają do linii kolejowej i są zagospodarowane lub przeznaczone do zagospodarowania.

W rozpatrywanej sprawie tylko teren 284 KK przylega bezspornie do linii kolejowej. Pozostałe tereny planu nie przylegają do linii kolejowej, gdyż zgodnie z mapą pomiędzy granicą planu miejscowego, a linią kolejową istnieje jeszcze pas gruntu. Uwzględnić należy tutaj, że ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043) definiuje pojęcie linii kolejowej i przyległego pasa gruntu. Zgodnie z art. 4 pkt 2 tej ustawy, linia kolejowa to wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przystosowana do prowadzenia ruchu pociągów, zaś przyległy pas gruntu, w myśl art. 4 pkt 3 tej ustawy, to grunty wzdłuż linii kolejowych, usytuowane po obu ich stronach, przeznaczone do zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego.

W rozpoznawanej sprawie taki przyległy pas gruntu istnieje i oddziela tereny planu miejscowego od linii kolejowej, za wyjątkiem terenu 284 KK. Z tych też względów,

z powodu braku uzgodnienia z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego zasadne było stwierdzenie nieważności planu, ale tylko w części dotyczącej terenu 284 KK, a więc

w zakresie § 80 wraz z częścią graficzną dotyczącą tego terenu. Wyeliminowanie

z obrotu prawnego ustaleń planu miejscowego w tym zakresie nie wpływa na funkcjonowanie pozostałych uregulowań zaskarżonej uchwały.

Sąd nie podziela zarzutu Wojewody dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Zauważyć należy, że unormowanie to wymaga jedynie określenia granic terenu, a nie przebiegu inwestycji. Bezspornie w części tekstowej uchwały - w § 16 pkt 2 Rada Miasta wyznaczyła granice rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym - na terenach 285 KDZ (tereny drogi zbiorczej) oraz 284 KK (tereny komunikacji kolejowej). Zgodzić należy się z pełnomocnikiem gminy, że skoro stwierdzono, iż tereny inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym pokrywają się z granicami innych wyróżnionych terenów i zostało to wyraźnie wyartykułowane w treści planu, to możliwe jest w sposób prosty ustalenie ich planowanej lokalizacji także na podstawie rysunku planu. Wprowadzenie dodatkowych oznaczeń na wskazanym terenie mogłoby zaburzyć czytelność części graficznej.

W związku z tym zarzut naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. Sąd uznał za niezasadny.

Za niesłuszne Sąd uznał też zastrzeżenia organu nadzoru co do ustaleń dla objętego planem fragmentu ulicy Sielskiej. W odpowiedzi na skargę Wojewoda nie odniósł się w ogóle do twierdzeń pełnomocnika, który wyjaśnił, że w planie miejscowym uwzględniono zamierzenia zarządcy drogi. Podał, że odcinek ul. Sielskiej (od skrzyżowania z ul. Schumana do granicy miasta) został pozbawiony kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego

z 29 września 2020 r. i została temu fragmentowi ulicy nadana kategoria drogi gminnej (uchwała Rady Miasta z 27 maja 2020 r.). Okoliczności tych Wojewoda nie neguje, uznać więc należy je za bezsporne. Na mocy art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, pozbawienie dotychczasowej kategorii i nadanie nowej nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku,

z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego. Zatem oczywistym jest, że w dacie podejmowania uchwały w dniu 28 października 2020 r. sporny odcinek ul. Sielskiej stanowił drogę wojewódzką, jednak uwzględnić należy, że w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały podjęte zostały już formalne rozstrzygnięcia przesądzające zmianę kategorii tej drogi z dniem 1 stycznia 2021 r. Oczywistym zatem było, że za około 2 miesiące będzie to już droga gminna, która może mieć parametry drogi klasy "Z". W dacie podejmowania zaskarżonej uchwały nie istniały tym samym przeszkody prawne do zakwalifikowania w planie miejscowym tej drogi jako drogi klasy "Z". Uwzględnić należy, że normy planu działają na przyszłość. Potwierdza to treść art. 35 u.p.z.p. W myśl tego unormowania tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dlatego Sąd nie podzielił stanowiska organu nadzoru co do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 ust. 2 i 9 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U z 2016 r., poz. 124 ze zm.).

Sąd podziela pogląd Wojewody, że w sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te wymagają, aby plan miejscowy określał granice terenów zamkniętych. Skoro na obszarze objętym planem występują tereny zamknięte, to

powinny zostać one skonkretyzowane

i jednoznacznie wskazane w treści planu. Stosownie do art. 2 pkt 9 ustawy z dnia

z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052) przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów

i kierowników urzędów centralnych. W myśl art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie

i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z tym unormowaniem plan miejscowy nie może zawierać ustaleń dla terenów zamkniętych, bez względu na to jaki jest ich charakter. Obie strony są zgodne, że objęty planem miejscowym teren kolejowy to teren zamknięty, nie wyjaśniając w ogóle z czego to wynika i jakie są granice terenu zamkniętego. Sąd ustalił, że określa to decyzja Ministra Infrastruktury nr 14 z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe, wydana na podstawie art. 4 ust. 2a ustawy Prawo geodezyjne

i kartograficzne. Zgodnie z tą decyzją działka 339/2, obręb Olsztyn 117, przez którą przebiegają linie kolejowe, została zakwalifikowana jako teren zamknięty ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Stosownie do § 2 tej decyzji teren zamknięty zawiera się w granicach działki ewidencyjnej, przez którą przebiegają linie kolejowe.

Na podstawie dokumentów zgromadzonych w rozpoznawanej sprawie nie można jednoznacznie ustalić jak przebiegają granice działki 339/2, obręb Olsztyn 117, a tym samym, jaka część terenu 284 KK stanowi teren zamknięty, dla którego plan nie powinien zawierać żadnych ustaleń. Dodatkowo zauważyć można, że w legendzie części graficznej nie został w ogóle wymieniony teren 284 KK – co narusza § 8 ust. 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. W rozpatrywanym przypadku teren zamknięty znajduje się na terenie kolejowym 284 KK, co do którego zachodziła i tak konieczność stwierdzenia nieważności z powodu braku uzgodnienia. W związku z tym omówione naruszenie nie wpływa faktycznie na zakres stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Sąd podzielił także argumenty Wojewody co do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem, a także niespójnych ustaleń tekstowych. Zarzut dotyczy przeznaczenia trzech terenów elementarnych: 153MN4, 109MN19, 206UO, które nie mają oznaczenia mieszanego, a plan dopuszcza dwie funkcje na tych terenach mieszkaniową i usługową, przy czym dodatkowa funkcja wynika z ustaleń szczegółowych dla wskazanych terenów jako funkcja dopuszczona. Natomiast z ustaleń ogólnych planu, które mają rangę zasady (§ 4 i § 5 uchwały) wynika, że tereny MN

to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a MN/U to tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami, zaś UO to tereny usług oświaty. W § 4 uchwały wskazano, że są to podstawowe przeznaczenia. Zgodnie zaś z § 5 uchwały "Zasady ochrony

i kształtowania ładu przestrzennego: 1) w granicach planu zasady ochrony i ładu przestrzennego zostały określone ustaleniami dotyczącymi: b) przeznaczenie wydzielonych obszarów o oznaczeniu MN pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną; c) przeznaczenie wydzielonych obszarów o oznaczeniu MN/U pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami; d) przeznaczenie terenów o oznaczeniu UO na usługi oświaty i wychowania. Tak samo wskazano i wyjaśniono na rysunku planu, prócz terenu UO, który nie

został w ogóle wymieniony w legendzie. W ocenie Sądu przy takich ustaleniach zaskarżona uchwała jest wewnętrznie sprzeczna. Wyrażone w § 5 zasady mają charakter nadrzędny. Przepisy szczegółowe wyrażone w obrębie jednego aktu prawnego powinny korespondować z ustanowionymi w nim zasadami ogólnymi, konkretyzować je, a nie im zaprzeczać. Skoro w planie rozróżnia się tereny MN i MN/U, to niezrozumiałym jest dlaczego wymienionych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczonymi usługami nie oznaczono symbolem MN/U, jeżeli dopuszczono na nich prowadzenie usług. Poza tym, że treść § 20 ust. 1 pkt 2, § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały jest niezgodna z § 5 uchwały i rysunkiem planu, co może prowadzić do konfliktów społecznych, to jest też sprzeczne z ustawową definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Natomiast § 20 ust. 1 pkt 2, § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały dopuszczają zajęcie na usługi 50% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego. Powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść też do treści § 68 ust. 1 pkt 2 uchwały, który także niespójnie z § 5 i rysunkiem planu, dopuszcza na terenie 206UO zabudowę jednorodzinną. Teren ten ma powierzchnię 0,07 ha i przeznaczony jest na usługi oświaty (przedszkole), na którym znajduje się już zabudowa, a wskaźnik zabudowy może wynieść max. 30% powierzchni działki (§ 68 ust. 6 pkt 4 uchwały). Wątpliwości Sądu budzi gdzie na tym terenie miałaby funkcjonować zabudowa jednorodzinna, która odpowiadałaby definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 863/20 (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, LEX nr 1519365). Nie powinno też budzić wątpliwości, że część tekstowa i graficzna m.p.z.p. powinny być ze sobą spójne. Wynika to z treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Dlatego przyjmuje się, że część tekstową i graficzną planu należy odczytywać łącznie. W przypadku istotnych rozbieżności między tymi częściami, może powstać wątpliwość co do istniejącego i projektowanego przeznaczenia terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić.

Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Dla jednego terenu mogą być wprowadzone mieszane oznaczenia przeznaczenia, o czym mowa jest właśnie w § 9 ust. 4 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym unormowaniem w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz

literowych i cyfrowych. W orzecznictwie wskazuje się, że warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2551/11; z 10 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 1649/16, z 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 2209/19, publ. w CBOSA). Zatem treść § 9 ust. 4 rozporządzenia należy odnosić do możliwości łączenia różnych funkcji na danym terenie. Przepis ten nie wskazuje na oblig stosowania mieszanych oznaczeń, gdyż zależy to od specyfiki konkretnego przypadku. Jest to natomiast wskazane, czyli potrzebne, przy łączeniu różnych funkcji, w celu oznaczenia terenów o odmiennym przeznaczeniu, co służyć ma czytelności ustaleń planu miejscowego. W niniejszej sprawie istotne jest przy tym, że uchwałodawca sam rozróżnił tereny MN, MN/U i UO i nie jest konsekwentny. W związku z tym Sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności § 20 ust. 1 pkt 2, § 35 ust. 1 pkt 2, § 68 ust. 1 pkt 2 uchwały, które wprowadzają dodatkową funkcję na wymienionych terenach w sposób sprzeczny z obowiązującymi zasadami, wywołując przez to wątpliwości interpretacyjne co do przeznaczenia i zagospodarowania terenu. Wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych uregulowań uchwały nie stoi na przeszkodzie w funkcjonowaniu pozostałych ustaleń planu. Możliwe jest też użytkowanie wymienionych trzech terenów elementarnych: 153MN4, 109MN19, 206UO według ich dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania, zgodnie z art. 35 u.p.z.p. Ponadto stwierdzenie nieważności w tej części polanu nie pozbawia organów planistycznych prawa do wprowadzenia zmian na tych terenach. Dlatego omówione naruszenia nie mogły uzasadniać stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W zakresie ostatniego ze stwierdzonych w rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, polegającego na niezawarciu w uzasadnieniu do uchwały sposobu uwzględnienia uniwersalnego projektowania (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), to strony są już zgodne, że wymóg ten nie miał zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Pełnomocnik gminy prawidłowo wyjaśnił, że wymóg ten został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062). Zgodnie z art. 61 tej ustawy przepisy art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy zamienianej w art. 48

w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do studiów uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których sporządzanie albo zmianę rozpoczęto po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wymóg ten nie miał zatem zastosowania w niniejszej sprawie. Ze stanowiskiem tym zgodził się Wojewoda w odpowiedzi na skargę.

Reasumując, Sąd stwierdził, że dostrzeżone przez organ nadzoru nieprawidłowości nie uzasadniały stwierdzania nieważności planu miejscowego w całości. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest zasadne tylko w części dotyczącej § 80, wprowadzającego ustalenia dla terenu 284 KK wraz z częścią graficzną odnoszącą się do tego terenu i § 20 ust. 1 pkt 2, § 35 ust. 1 pkt 2 oraz § 68 ust. 1 pkt 2 uchwały.

W konsekwencji w tym zakresie skarga podlegała oddaleniu, stosownie do art. 151 p.p.s.a. W pozostałej części, w jakiej plan miejscowy może funkcjonować bez wadliwych regulacji, Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze, na podstawie art. 148 p.p.s.a.

O kosztach postępowania sądowego, obejmujących zwrot stronie skarżącej od organu nadzoru kosztów wynagrodzenia pełnomocnika w kwocie 480 zł, orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.s. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a i § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a. na zgodny wniosek skarżącej i organu.