DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7793

Elektronicznie podpisany przez:
Lidia Małgorzata Przewoźna
Data: 2020.10.13 10:23:07

WYROK NR IV SA/PO 377/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wsi: Kromolice, Pierzchno, Celestynowo, Runowo i części wsi Dziećmierowo, gmina Kórnik – etap I

Sygn. akt IV SA/Po 377/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Kórnik

z dnia 28 grudnia 2018 r. nr IV/23/2018

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wsi: Kromolice, Pierzchno, Celestynowo, Runowo i części wsi Dziećmierowo, gmina Kórnik – etap I

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 6 pkt 6 lit. c, § 12 pkt 3, § 12 pkt 7, § 16 pkt 3 lit. e, § 17 pkt 3 lit. e, § 27 pkt 3 lit. b i § 29 ust. 2;

2. zasądza od Gminy Kórnik na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postepowania.

IV SA/Po 377/20

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr IV/23/2018 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wsi: Kromolice, Pierzchno, Celestynowo, Runowo i części wsi Dziećmierowo, gmina Kórnik - etap I wnosząc o:

1) stwierdzenie nieważności uchwały w części, tj. :

- § 6 pkt 6 lit. c uchwały,

- § 12 pkt 3 uchwały.

- § 12 pkt 7 uchwały,

- § 16 pkt 3 lit. e uchwały,

- § 17 pkt 3 lit. e uchwały,

- § 27pkt 3 lit. b uchwały,

- § 29 ust. 2 uchwały

- ze względu na istotne naruszenie prawa,

2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania irg norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 27 marca 2003 r., dalej u.p.z.p.), w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozporządzeniem"), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.

Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Z przepisów ustawy wynika, że dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji, jednak pod warunkiem, że nie wykluczają się one nawzajem.

Wojewoda stwierdził, że ustalenia planu odnoszące się do terenu dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami 1-2KDW są niejednoznaczne w zakresie ustaleń zasad zagospodarowania terenu. Zgodnie z § 29 ust. 2 uchwały: drogi wewnętrzne oznaczone na rysunku planu symbolami KDW mogą być zaliczone do kategorii dróg gminnych ir trybie odrębnej uchwały; w takim przypadku dla tych dróg obowiązują ustalenia planu odpowiadające określonej klasie technicznej.

Skarżący podkreślił, że przeznaczenie terenu w planie miejscowych powinno być jednoznaczne. Zwrócił uwagę, że zasady zagospodarowania terenów wynikające z przepisów odrębnych dla dróg wewnętrznych i dróg publicznych są różne. Przykładowo zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) obiekty budowlane przy drogach gminnych oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości co najmniej 15 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, a w terenie zabudowy w odległości 6 m od krawędzi jezdni.

Ponadto w myśl ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, dalej u.g.n.) podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a działki gruntu wydzielone z nieruchomości na wniosek właściciela pod publiczne drogi gminne zgodnie z art. 98 ust. 1 tej ustawy przechodzą z mocy prawa na własność gminy.

Podkreślił również fakt. że zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia, drogi publiczne oraz wewnętrzne stanowią odrębne sposoby przeznaczenia terenu, oznaczone odpowiednio symbolami KD i KDW oraz kolorem białym i jasnoszarym. Stąd też drogi publiczne i wewnętrzne - traktowane jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, muszą spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe

oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny różnym przeznaczeniu.

Zaznaczył, że akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

Zgodnie z uzyskanymi w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Burmistrza Miasta Gminy Kórnik (pismo znak WB-PP.6722.18.2016 z dnia 23 września 2019 r., ustalenia § 29 ust. 2 uchwały, dla terenu dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW pozostały w treści uchwały przez pomyłkę i powinny zostać wykreślone. Dlatego ustalenie zawarte w § 29 ust. 2 zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W § 12 pkt 3 uchwały ustalono: zakaz zabudowy na terenach leśnych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-4ZL, uchylony. Natomiast w uchwale - ani w § 4, ani na rysunku planu, nie wyznaczono powyższego przeznaczenia terenu. W tym przypadku Burmistrz w treści wyżej powołanego pisma potwierdził omyłkowe umieszczenie zapisu wnioskując o jego wykreślenie.

W § 12 pkt 7 uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustalono: „wszelkie obiekty budowlane o wysokości równej lub większej niż 50.00 m npt., przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę podlegają zgłoszeniu do właściwego organu lotniczego”.

Zwrócono uwagę, że zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz.U. Nr 130, poz. 1193) zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1 podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej, przy czym w myśl § 11 w związku z § 10 pkt 8 tego rozporządzenia informacje, o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu, są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą. Niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

W § 16 pkt 3 lit. e uchwały, dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami 1-5RM, oraz w § 17 pkt 3 lit. e uchwały, dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1-4RU, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej - 3000 nr oraz szerokość frontu działki minimum 30 m.

Zgodnie z art. 93 pkt 2a i 3a u.g.n., podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0.3000 ha. jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. W decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Warunku dotyczącego wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne.

W rezultacie Rada Gminy Kórnik wprowadzając do treści planu miejscowego zapisy dotyczące wydzielenia z terenów rolnych działek o minimalnej powierzchni 0,3000 ha dokonała modyfikacji przepisów zawartych w akcie wyższego rzędu jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami.

W powyższym kontekście brak jest umocowania Rady Gminy do ustalenia w planie minimalnej szerokości frontów działek, które faktycznie ograniczałyby również możliwości podziału nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 0.3000 ha.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem.

W § 27 pkt 3 lit a uchwały, dla terenów dróg publicznych dojazdowych KDD ustalono szerokości w liniach rozgraniczających jak na rysunku planu, przy czym w § 27 pkt 3 lit b wskazano że szerokość o której mowa w pkt 3 lit a nie obowiązuje w granicach obszaru zwartej zabudowy, gdzie dopuszcza się jej dostosowanie do możliwości wynikających z istniejącej zabudowy i granic władania.

Powyższy zapis planu miejscowego jest wadliwy, gdyż nie ustala on w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu zabudowy zagrodowej, terenów rolniczych i terenu zieleni urządzonej położonych przy wyznaczonych publicznych drogach dojazdowych.

Ponadto w myśl § 27 pkt 3 lit a uchwały, obowiązującym ustaleniem planu miejscowego są wyznaczone na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalne linie zabudowy, które organ sporządzający plan wyznaczył w odniesieniu do granic istniejących dróg. Dopuszczenie poszerzenia terenów drogowych (drogi publicznej) w bliżej nieokreślonym zakresie sprawia, że jeden z podstawowych i najważniejszych wskaźników zagospodarowania i zabudowy terenu, jakim jest linia zabudowy przestaje zatem pełnić swoją funkcję w kreowaniu przestrzeni. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1334/12).

Rada Miasta i Gminy Kórnik w odpowiedzi na skargę uznała skargę w całości za zasadną, wskazując, że zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 25 stycznia 2019 r. pod pozycją 959 i od dnia 9 lutego 2019 r. weszła w życie. W świetle argumentów zawartych w uzasadnieniu skargi Rada uznała ją w całości za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm, zwanej dalej "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Bezdyskusyjna jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego z tym zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona przepisami obowiązującego prawa. Jednostki samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej (art.5 § 2 pkt 3 k.p.a.) do których - w myśl art.1 pkt 1 - stosuje się przepisy ustawy z dnia 14.06.1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz.1071 ze zm., zwanej dalej k.p.a.). Według art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej, a więc także organy jednostek samorządowych, mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa. W myśl art.171 ust.1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Według art.171 ust.2 Konstytucji organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są m.in. wojewodowie. Uzupełnieniem art.171 ust.1 Konstytucji jest art.85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; w skrócie: "u.s.g.") stanowiący, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W myśl art.86 u.s.g. organem nadzoru jest m.in. wojewoda. Zgodnie z art.90 ust.1 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent) jest zobligowany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy.

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta i Gminy Kórnik wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl, w skrócie: "CBOSA").

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały i dlatego – na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. - wniósł o to do Sądu.

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze co najmniej 23 września 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. 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 (pkt 6). Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu ostatecznie jest w niniejszej sprawie uchwała nr IV/23/2018 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wsi: Kromolice, Pierzchno, Celestynowo, Runowo i części wsi Dziećmierowo, gmina Kórnik - etap I.

Wskazać należy, iż skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Ustawa ta - mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - wprowadzając obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1 u.s.g.), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. przez organ nadzoru na uchwały lub zarządzenia organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSA i WSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) jest w myśl art. 14 ust.8 u.p.z.p. prawem miejscowym. Tym samym jest ona aktem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art.3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i na mocy tego przepisu sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli działalności administracji publicznej w tym zakresie. Rolą sądu administracyjnego jest ocena prawidłowości czynności i aktów nadzorczych, a także legalności kontrolowanych decyzji i aktów, a więc w tym przypadku zaskarżonej uchwały. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących m.p.z.p. nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie m.p.z.p., należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu

wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu m.p.z.p. i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w m.p.z.p., muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia m.p.z.p. kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego - do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99, nie publ.).

Organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek doprowadzić do zgodności projekt planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zarówno naruszenie trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenie zasad ich sporządzania, może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne, Zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym pojęciu mieści się ocena projektu planu miejscowego pod względem jego zgodności ze studium. Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu. (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22.09.2010r., o sygn. II SA/Go 493/10, publ. LEX nr 707352)

W rozpatrywanym przypadku znalazł zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p. w nowym brzmieniu unormowanym na mocy art.41 pkt 5 ustawy z dnia 09.10.2015r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015r., poz.1777). Przepis ten aktualnie, i w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowi, 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.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,

- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania m.p.z.p., rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyjmuje się, iż zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Tym samym może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. W konsekwencji zarówno przy ocenie studium, jak i planu miejscowego podstawowe znaczenie dla jego kwalifikacji prawnej mają przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., przy czym przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim odnosi się on do zasad sporządzania nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on możliwość stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę ze skutkiem określonym w art. 91 ust. 4 u.s.g. O ile taka byłaby intencja ustawodawcy, powinien on taki przepis zawrzeć expressis verbis w art. 28 u.p.z.p., jako przepis wyłączający stosowanie art. 91 ust. 4 u.s.g. w tym przypadku. Interpretacja taka jest wątpliwa także ze względu na brak jasności, czym w istocie są "zasady sporządzania", o których mowa w art. 28 ust. 1. Wykładnia funkcjonalna każe domniemywać, że zasady te tworzą, w świetle podstawowej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wszelkie przepisy prawne, które nie określają trybu sporządzania planu miejscowego (studium).

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej. Oceniając procedurę planistyczną w niniejszej sprawie wskazać należy, iż w rozpatrywanym przypadku Sąd nie dostrzegł jej naruszenia.

Odnosząc się do zasad sporządzania planu miejscowego wskazać należy, iż są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14, publ. CBOSA).

Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy, co oznacza, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2019 r., o sygn. IV SA/Po 183/19, publ. CBOSA).

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320)

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały. (tak wyrok WSA we Wrocławiu z 28.05.2019r. o sygn. II SA/Wr 115/19, publ. LEX nr 2700653).

Przypomnieć należy, iż ustawodawca w stanie prawnym obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonego planu wymagał, aby naruszenia zasad sporządzenia planu miało charakter istotny. Zatem jedynie istotne naruszenie zasad sporządzania planu, skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części.

Przechodząc na grunt kontrolowanej sprawy Sąd wskazuje, iż w całości podziela zarzuty skargi uznając je za trafne, a także argumentację przedstawioną w celu ich poparcia. O ich zasadności świadczy dodatkowo to, że Miasto i Gmina Kórnik w odpowiedzi na skargę całości uznała zasadność tych zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów Sąd wskazuje, iż w zakresie pierwszego kwestionowanego w skardze zapisu uchwały dotyczącego § 6 pkt 6 lit. c uchwały, skarżący nie zawarł żadnej argumentacji na jego poparcie. W § 6 pkt 6 lit. c. ustalono zagospodarowanie odpadów innych niż niebezpieczne na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Zapis ten w ocenie Sądu orzekającego nie posiada żadnej istotnej wady, która mogłaby uzasadniać stwierdzenie nieważności. Ponadto w uzasadnieniu skargi brak jest uzasadnienia w odniesieniu do tego zarzutu. Sąd analizując zaskarżona uchwałę z urzędu dopatrzył się jednak, iż zapis § 6 pkt 6 lit. c uchwały stanowi powtórzenie § 6 pkt 6 lit. b uchwały. Treść obydwu w/w przepisów jest identyczna. Powtórzenie tej samej normy prawnej w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto dwukrotne formułowanie tej samej normy prawnej w tym samym akcie prawnym jest zbędne. Dlatego też Sąd wyeliminował z obrotu prawnego zaskarżony zapis § 6 pkt 6 lit. c uchwały.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego kwestionowanego § 12 pkt 3 uchwały Sąd wskazuje, że w przepisie tym ustalono: zakaz zabudowy na terenach leśnych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-4ZL, uchylony. Natomiast w uchwale - ani w § 4, ani na rysunku planu, nie wyznaczono powyższego przeznaczenia terenu. Tym samym przepis ten w istotny narusza prawo, gdyż dotyczy przeznaczenia terenu nie istniejącego w zaskarżonym planie miejscowym. Z tego względu jest on zbędny. Ponadto w toku

postępowania nadzorczego w tym przypadku Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik w piśmie znak WB-PP.6722.18.2016 z dnia 23 września 2019 r., potwierdził omyłkowe umieszczenie zapisu wnioskując o jego wykreślenie.

W przypadku zarzutu dotyczącego § 12 pkt 7 uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustalono, iż : „wszelkie obiekty budowlane o wysokości równej lub większej niż 50,00 m npt., przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę podlegają zgłoszeniu do właściwego organu lotniczego. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz.U. Nr 130, poz. 1193) zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej, przy czym w myśl § 11 w związku z § 10 pkt 8 tego rozporządzenia informacje, o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu, są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą.

Ugruntowany jest już pogląd, który Sąd orzekający w pełni aprobuje, że niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

Kwestionowany zapis planu normuje inny termin wskazując, iż przedmiotowe zgłoszenie ma nastąpić przed wydaniem pozwolenia na budowę, gdy tymczasem z § 2 ust. 2 w zw. § 11 oraz w zw. z § 10 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych wynika niezbicie, że obowiązek ten dotyczy obiektów już będących w trakcie realizacji, a więc już po wydaniu decyzji pozwolenia na budowę. Dlatego też zapis §12 ust. 7 zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z prawem, ponieważ wyznacza inny termin realizacji obowiązku niż określony w akcie wyższego rzędu. (tak m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z 30.11.2019r. o sygn. IV SA/Po 438/19, publ. CBOSA).

Oceniając zarzut dotyczący § 16 pkt 3 lit. e uchwały należy wskazać, że w tym przepisie dotyczącym zasad sytuowania i parametrów projektowanych budynków uchwalono, że dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami 1-5RM, a także analogicznie w § 17 pkt 3 lit. e uchwały, dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1-4RU, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej - 3000 m2 oraz szerokość frontu działki minimum 30 m. Zgodnie z art. 93 pkt 2a i 3a u.g.n., podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0.3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. W decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż (i miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Warunku dotyczącego wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne. Skarżący słusznie stwierdził, że Rada Miasta i Gminy Kórnik wprowadzając do treści planu miejscowego zapisy dotyczące wydzielenia z terenów rolnych działek o minimalnej powierzchni 0,3000 ha dokonała modyfikacji przepisów zawartych w akcie wyższego rzędu jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. W powyższym kontekście brak jest również umocowania Rady Gminy do ustalenia w planie minimalnej szerokości frontów działek, które faktycznie ograniczałyby również możliwości podziału nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 0,3000 ha. Dlatego też doszło również w tym przypadku do istotnego naruszenia prawa.

Przechodząc do oceny zarzutu dotyczącego § 27pkt 3 lit. b uchwały należy wyjaśnić, że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem. W § 27 pkt 3 lit a chwały, dla terenów dróg publicznych dojazdowych 1-3KDD ustalono szerokość w liniach rozgraniczających jak na rysunku planu, przy czym w § 27 pkt 3 lit b wskazano że szerokość o której mowa w pkt 3 lit a nie obowiązuje w granicach obszaru zwartej zabudowy, gdzie dopuszcza się jej dostosowanie do możliwości wynikających z istniejącej zabudowy i granic władania. Powyższy zapis planu miejscowego

należy uznać za wadliwy, albowiem nie ustala on w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu zabudowy zagrodowej, terenów rolniczych i terenu zieleni urządzonej położonych przy wyznaczonych publicznych drogach dojazdowych.

Ponadto należy podkreślić, że w myśl § 27 pkt 3 lit a uchwały, obowiązującym ustaleniem planu miejscowego są wyznaczone na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalne linie zabudowy, które organ sporządzający plan wyznaczył w odniesieniu do granic istniejących dróg. Dopuszczenie, zatem poszerzenia terenów drogowych (drogi publicznej) w bliżej nieokreślonym zakresie sprawia, że jeden z podstawowych i najważniejszych wskaźników zagospodarowania i zabudowy terenu, jakim jest linia zabudowy przestaje pełnić swoją funkcji w kreowaniu przestrzeni. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terem powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowani; danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 i sygn. akt II OSK 1334/12).

Oceniając zarzut wadliwości zapisu § 29 ust. 2 uchwały należy wskazać, że ustalenia planu odnoszące się do terenu dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami 1-2KDW są niejednoznaczne w zakresie ustaleń zasad zagospodarowania terenu. Zgodnie z kwestionowanym § 29 ust. 2 uchwały: drogi wewnętrzne oznaczone na rysunku planu symbolami KDW mogą być zaliczone do kategorii dróg gminnych w trybie odrębnej uchwały; w takim przypadku dla tych dróg obowiązują ustalenia planu odpowiadające określonej klasie technicznej. Przeznaczenie terenu w planie miejscowych powinno być jednoznaczne. Zasady zagospodarowania terenów wynikające z przepisów odrębnych dla dróg wewnętrznych i dróg publicznych są różne. Trafnie wskazano w skardze, że przykładowo zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) obiekty budowlane przy drogach gminnych oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości co najmniej 15 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, a w terenie zabudowy w odległości 6 m od krawędzi jezdni. Ponadto w myśl ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a działki gruntu wydzielone z nieruchomości na wniosek właściciela pod publiczne drogi gminne zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. przechodzą z mocy prawa na własność gminy. Podkreślenia wymaga również fakt, że zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia, drogi publiczne oraz wewnętrzne stanowią odrębne sposoby przeznaczenia terenu, oznaczone odpowiednio symbolami KD i KDW oraz kolorem białym i jasnoszarym. Stąd też drogi publiczne i wewnętrzne - traktowane jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, muszą spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla lego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu.

Zaznaczyć należy, że zgodnie z uzyskanymi w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik (pismo znak WB-PP.6722.18.2016 z dnia 23 września 2019 r., także ustalenia § 29 ust. 2 uchwały, dla terenu dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW pozostały w treści uchwały przez pomyłkę i powinny zostać wykreślone.

Na gruncie konstrukcji wywodzonej z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzecznictwo wskazuje, że tylko wadliwe zapisy, 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11, LEX nr 1068986 oraz z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13, LEX nr 1658035). Te reguły winny mieć w pełni zastosowanie w odniesieniu do reguł orzekania przez sąd administracyjny wobec uchwały planistycznej podjętej pod rządami u.p.z.p .

Jak trafnie wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 07.02.2019r. o sygn. IV SA/Po 1188/18 (publ. LEX nr 2637332) właściwa interpretacja przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy stwierdzane naruszenia odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, jeżeli część niewadliwa może prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym. W ocenie Sądu orzekającego (co dodatkowo potwierdza także stanowisko zarówno skarżącego, jak i organu) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części nie prowadzi do dezintegracji postanowień całego zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dlatego też na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a. stwierdzono jego nieważność jedynie w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku.

W pkt 2 sentencji wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Sąd orzekł o kosztach postępowania mając na uwadze, że skarga okazała się zasadna.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska