



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7902

WYROK NR IV SA/PO 1111/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 6 sierpnia 2020 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym
Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej**

Sygn. akt IV SA/Po 1111/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 06 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędziowie WSA Józef Maleszewski

WSA Monika Świerczak

Protokolant st. sekr. sąd. Anna Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 sierpnia 2020 r.

przy udziale

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Strzałkowo

z dnia 7 marca 2019 r. nr IV/50/2019

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,
2. zasądza od Gminy Strzałkowo na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

W dniu 07 marca 2019 r. Rada Gminy Strzałkowo (dalej jako „Rada Gminy”) podjęła uchwałę nr IV/50/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej (zwaną dalej „Uchwałą”, „Planem miejscowym” lub „Planem”).

Pismem datowanym na 15 listopada 2019 r. (znak: KN-I.0552.92.2019.8) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez pełnomocnika r.pr. Anetę Molendę-Poślednik, wywiódł skargę na ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych – a to z powołaniem się na zarzuty naruszenia:

1) art. 14 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.p.z.p.”) – przez dokonanie ustaleń w Planie miejscowym dla terenów niewskazanych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu;

2) art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. przez błędne ustalenie w Planie miejscowym granic terenów zamkniętych;

3) art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, z późn. zm., dalej w skrócie „rozporządzenie MI”) – przez brak jednoznaczności ustaleń pomiędzy treścią Planu miejscowego, a stanowiącym jego załącznik rysunkiem Planu.

Uzasadniając pierwszy z podniesionych zarzutów, pełnomocnik Skarżącego wskazał, że uchwałą nr XXXVII/310/2014 z dnia 18 września 2014 r. Rada Gminy przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”) dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej. Zakres obszaru objętego planem miejscowym, zgodnie z ww. uchwałą został ograniczony do wybranych terenów położonych i przedstawionych na załączniku graficznym do tej uchwały. Następnie 14 września 2017 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXXII/233/2017 w sprawie zmiany ww. uchwały nr XXXVII/310/2014 z dnia 18 września 2014 r., wprowadzając zmianę granic obszaru objętego projektem planu. Zgodnie z § 2 uchwały nr XXXII/233/2017 nowe granice obszaru objętego opracowaniem przedmiotowego planu zostały określone w załączniku graficznym do tej uchwały. Analiza porównawcza załącznika graficznego do uchwały nr XXXII/233/2017 o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p. oraz załącznika graficznego do uchwalonego dnia 7 marca 2019 r. Planu miejscowego pokazuje, że zakresem Planu objęto tereny, które wykraczają poza obszar dopuszczony przez Radę Gminy w uchwale nr XXXII/233/2017, tj. tereny drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem „KD-GP”, drogi oznaczonej symbolem „KDx”, część terenu oznaczonego symbolem „KK” oraz teren oznaczony symbolem „3WS”. W ocenie autora skargi stanowi to rażące naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w zw. z art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

Motywuując drugi z zarzutów, pełnomocnik Skarżącego podniósł, że stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów zamkniętych. Co do zasady tereny zamknięte pozostają poza regulacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w planie miejscowym ustala się tylko granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych. Tymczasem w granicach terenu zamkniętego wyznaczonego na rysunku Planu miejscowego, znajdują się części działek nr 47/2 i 48/20 (obręb Strzałkowo), które w chwili uchwalania Planu nie stanowiły terenów zamkniętych.

W uzasadnieniu ostatniego z zarzutów skargi, jej autor zauważył, że w § 22 ust. 1 pkt 2 Uchwały określono dla linii nn 0,4 kV obszar oddziaływania, który „wynosi 3,0 m od rzutu poziomego skrajnego przewodu linii”, nie wskazując jednocześnie przebiegu tej linii na rysunku Planu. W ocenie Skarżącego sprzeczność pomiędzy treścią Uchwały, a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tzn. narusza istotnie zasady sporządzenia planu miejscowego.

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, strona skarżąca podkreśliła, że w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności tej uchwały w części prowadziłoby do istotnej dezintegracji Planu. Ustalenia planistyczne, które pozostałyby w mocy w przypadku stwierdzenia nieważności Uchwały w części, nie mogłyby prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Strzałkowo (dalej jako „Wójt”) wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na to, że stało się bezprzedmiotowe, oraz o nieobciążanie organu administracji kosztami postępowania. W uzasadnieniu wyjaśnił, że biorąc pod uwagę wskazane przez Wojewodę naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego oraz konsekwencje dla samorządu z tytułu wydawanych decyzji w toku procesu inwestycyjno-budowlanego na podstawie Planu miejscowego, Rada Gminy w dniu 12 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę nr XI/124/2019 w sprawie uchylenia uchwały nr IV/50/2019 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 713; w skrócie: „u.s.g.”).

1.1. 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 skrepowany 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 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o nieważności Uchwały, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie: „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. Stosownie do 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 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10, dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr IV/50/2019 Rady Gminy Strzałkowo w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, podstawę prawną jej podjęcia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. „w związku z uchwałą nr XXXVII/310/2014 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 18 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej, zmienioną uchwałą nr XXXII/233/2017 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 14 września 2017 r.”

2.2. Jest faktem notoryjnym, że zaskarżona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 02 kwietnia 2019 r. (poz. 3413) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia tego ogłoszenia (§ 32 Uchwały).

2.3. Już po wniesieniu skargi przez Wojewodę, Uchwała została uchylona przez Radę Gminy mocą uchwały nr XI/124/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie uchylenia uchwały nr IV/50/2019 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 11339) – z dniem 14 stycznia 2020 r. Jednakże okoliczność ta, wbrew wnioskowi odpowiedzi na skargę, nie daje podstaw do umorzenia postępowania sądowego, gdyż uchylenie uchwały nie prowadzi do skutków *ex tunc*, a więc także nie oznacza „automatycznie” bezprzedmiotowości orzekania przez sąd I instancji.

O bezprzedmiotowości można byłoby mówić, gdyby zaskarżona uchwała, następnie uchylona, nie mogła już być stosowana do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości. Kwestia ta została objaśniona przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 14 września 1994 r. sygn. W 5/94 (opubl. OTK 1994/2/44) podjętej w odpowiedzi na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich, czy sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do stwierdzenia nieważności lub niezgodności z prawem każdej uchwały organu gminy podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, czy też jest uprawniony i obowiązany do stwierdzenia nieważności takich uchwał, o ile obowiązują one w dacie orzekania przez sąd administracyjny. Trybunał Konstytucyjny („TK”) dokonał powszechnie obowiązującej wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. i uznał, że przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w tym przepisie, rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. W konsekwencji TK stwierdził, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonane po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżony akt może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

W ocenie Sądu, nie można odmówić zastosowania przywołanej wykładni w przypadku skargi wniesionej przez Wojewodę w niniejszej sprawie, gdyż nie ustała potrzeba weryfikacji legalności tego aktu (i to nawet abstrahując od oceny prawidłowości trybu, w jakim doszło do uchylenia zaskarżonej uchwały, gdyż wymyka się to kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu). Nie sposób bowiem wykluczyć, że postanowienia tego planu – który wszak obowiązywał przez blisko 9 miesięcy – mogłyby nadal znajdować zastosowanie np. do oceny wydanych ewentualnie w tym okresie, na podstawie Planu, pozwoleń na budowę.

2.4. Z *petitum* skargi wynika, że Uchwała została zaskarżona w całości.

2.5. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała – jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”) – jest aktem prawa miejscowego, gdyż zostało to przesądzone *expressis verbis* przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.; w skrócie: „u.p.z.p.”). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w przywołanym wyżej art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Z tych wszystkich względów Sąd uznał skargę Wojewody z 15 listopada 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

4. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r.): „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”.

4.1. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę

materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

4.2. Ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się także – obok ww. szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 03.07.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

5. Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy stwierdzić, że Wojewoda trafnie wytknął, iż zaskarżona uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego, i to w stopniu i w zakresie uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do zarzutów skargi należy stwierdzić, co następuje.

5.1. Jako zasadniczy – a zarazem w pełni uzasadniony – należy uznać zarzut, w którym Skarżący podnosi, że doszło do naruszenia prawa przez wykroczenie w Uchwale poza granice obszaru przewidzianego do uchwalenia planu miejscowego, określone w uchwale intencyjnej, tj. w uchwale nr XXXVII/310/2014 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 18 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Strzałkowo w rejonie drogi krajowej nr 92 i linii kolejowej, zmienionej uchwałą nr XXXII/233/2017 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 14 września 2017 r.

Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała intencyjna, mimo iż nie jest aktem prawa miejscowego, stanowi istotny wyznacznik, według którego plan miejscowy winien być sporządzony, określając w szczególności obszar, na którym projektowany m.p.z.p. ma zostać ustanowiony. Konsekwencją podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest rozpoczęcie procedury związanej z powstaniem tego planu i określenie granic obszaru nim objętego (por. wyrok WSA z 11.04.2019 r., II SA/Bk 54/19, CBOSA). Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd, zgodnie z którym: „Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą intencyjną, wyrażającą wolę gminy rozpoczęcia procedury planistycznej w odniesieniu do obszaru ściśle określonego w załączniku graficznym do tej uchwały. Uchwała ta pełni funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości, znajdujących się w granicach tego obszaru, iż co do tych nieruchomości została wszczęta procedura planistyczna. Bezsporne jest, że organ planistyczny nie może w ramach ustaleń planu wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną” (wyrok NSA z 13.01.2017 r., II OSK 2863/16, CBOSA). W konsekwencji należy podzielić też stanowisko, że: „Ewentualne wykroczenie, w ramach prowadzonych przez Prezydenta prac planistycznych, poza obszar określony w części tekstowej i graficznej Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości poprzez samowolne zakreszenie przez organ wykonawczy gminy obszaru objętego pracami nad planem” (wyrok WSA z 02.07.2009 r., IV SA/Po 318/09, CBOSA). I jeszcze: „Załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznacza granice obszaru objętego projektowaną zmianą. Oznacza to, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmianą) musi być zgodny z obszarem wyznaczonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a w każdym razie obszar uchwalonego planu nie może być większy niż pierwotnie zakładano rozpoczynając procedurę planistyczną” (wyrok WSA z 20.02.2019 r., II SA/Kr 24/19, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy stwierdzić, że zachodzi istotna rozbieżność pomiędzy granicami projektowanego m.p.z.p., wskazanymi w zmienionej uchwale intencyjnej, a ich ostatecznym kształtem przyjętym w Planie miejscowym. Analiza porównawcza obu dokumentów pokazuje, że załącznik graficzny do zaskarżonej Uchwały obejmuje m.in. wymienione w skardze tereny oznaczone symbolami „KD-GP”, „KDx” „KK” i „3WS”, które w całości lub w części wykraczają poza granice obszaru zakreślonego w zmienionej uchwale intencyjnej.

Uchwała intencyjna – jak to już wyżej wskazano – pełni funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru zakreślonego w tej uchwale, iż co do tych nieruchomości została wszczęta procedura planistyczna. Godzi się jednak zauważyć, że uchwała ta, a contrario, pełni także funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości znajdujących się poza obszarem

wyznaczonym w uchwale intencyjnej (zwłaszcza właścicieli nieruchomości z takim obszarem sąsiadujących) – że ich nieruchomości procedurą planistyczną objęte nie zostały. To z kolei może w sposób oczywisty skutkować brakiem zainteresowania ww. właścicieli nieruchomości sąsiednich toczącą się procedurą planistyczną (przejawiającym się w szczególności nieskładaniem wniosków do planu oraz niepodnoszeniem zarzutów do projektu planu) – nie pozostając bez, przynajmniej potencjalnego, wpływu na ostateczną treść m.p.z.p. uchwalonego z przekroczeniem granic wyznaczonych w uchwale intencyjnej, a tym samym z pogwałceniem praw proceduralnych właścicieli nieruchomości „włączonych” w taki sposób w granice obszaru objętego uchwalonym planem miejscowym.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że w ocenie Sądu uchwalenie Planu miejscowego, który swoimi granicami wykracza poza obszar wyznaczony w uchwale intencyjnej, stanowi istotne naruszenie zarówno zasad, jak i (przynajmniej pośrednio) trybu sporządzania m.p.z.p., wyczerpując tym samym hipotezę normy prawnej z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i w konsekwencji uzasadniając – samodzielnie – stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości.

5.2. Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi, należy zauważyć, co następuje.

5.3.1. Skarżący zasadnie zarzucił naruszenie w Uchwale przepisu art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb „granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych”. Nie ulega wątpliwości, że granice terenu zamkniętego wyznaczone w zaskarżonej uchwale (na rysunku Planu) powinny być skorelowane z danymi zawartymi w decyzji nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. Min. Inf. i Rozw. poz. 25, z późn. zm.). Jednakże godzi się zauważyć, że istota wadliwości Planu w analizowanym zakresie (dotyczącym art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p.) nie tyle polega – a w każdym razie: nie tylko polega – na objęciu granicami terenu zamkniętego, wyznaczonymi na rysunku Planu, działek ewidencyjnych, które w świetle ww. decyzji nr 3 statusu terenu zamkniętego nie mają, lecz przede wszystkim na rozciągnięciu na ten teren (zamknięty) ustaleń planistycznych (o czym świadczą oznaczenia barwne i powiązane z nimi symbole, zastosowane na rysunku Planu).

Stanowisko o uznaniu za wadliwe rozwiązania planistycznego polegającego na objęciu ustaleniami m.p.z.p. terenów zamkniętych potwierdza aktualne orzecznictwo sądowe, w którym przyjmuje się, że: „Do zasad sporządzania planu miejscowego należy zaliczyć zasadę wyłączenia istniejącego terenu zamkniętego spod ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (wyrok WSA z 06.08.2019 r., II SA/Wr 344/19, CBOSA).

5.3.2. Także ostatni (trzeci) z podniesionych w skardze zarzutów okazał się zasadny. Przepis § 22 ust. 1 pkt 2 Uchwały stanowi, że: „Wzdłuż napowietrznych linii energetycznych ustala się obszar oddziaływania o szerokości: [...] dla linii nn 0,4 kV wynosi 3,0 m od rzutu poziomego skrajnego przewodu linii.”

Zarzut istotnego naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, z późn. zm., w skrócie „rozporządzenie MI”) należy uznać za w pełni uzasadniony z tego względu, iż rzeczywiście zachodzi rozbieżność pomiędzy treścią Uchwały, a jej załącznikiem graficznym przez fakt, że załącznik ten (rysunek Planu) nie ujawnia przebiegu linii energetycznej wzmiankowanej w cytowanym § 22 ust. 1 pkt 2 Uchwały. W efekcie to ustalenie planistyczne jest de facto „niewykonalne”, gdyż nie sposób wyznaczyć przebiegu określonego w nim obszaru oddziaływania linii niskiego napięcia 0,4 kV.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że: „Część graficzna planu miejscowego jest uszczegółowieniem części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu” (wyrok NSA z 15.03.2017 r., II OSK 1804/15, CBOSA). W konsekwencji należy zgodzić się ze Skarżącym, że rozbieżność pomiędzy częścią graficzną a częścią tekstową planu miejscowego, polegająca na niemożności jednoznacznego powiązania tej ostatniej z rysunkiem planu stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. (por. też wyrok WSA z 29.08.2018 r., II SA/Wr 484/18, CBOSA).

6. Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości (pkt 1. sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone według stawek minimalnych, zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 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, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak