



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2020 r.

Poz. 227

WYROK NR IV SA/PO 353/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 października 2019 r.

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128.

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 353/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Gniezno

z dnia 28 maja 2018 r. nr XLIX/335/2018

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 8 ust. 1 w zakresie dotyczącym terenu 6MN oraz § 8 ust. 2, a także załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenów 6MN, 1MN/U oraz 2MN/U;

2. zasądza od Gminy Gniezno na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

IV SA/Po 353/19

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr XLIX/335/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128 wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części :

1. tj. części tekstowej planu w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenów 6MN, 1MN/U i 2MN/U;

2. oraz załącznika nr 1 do tej uchwały (tj. części graficznej planu) w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenów 6MN, 1 MN/U i 2MN/U - ze względu na istotne naruszenie prawa;

3. o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., zwanej dalej „u.p.z.p.”).

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że zaskarżona uchwała wpłynęła do Wojewody Wielkopolskiego w dniu 01 czerwca 2018 r.

Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1875 ze zm., dalej u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały, w odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skarżący wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Skarżący zarzucił, że ustalenia planu w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, tj. minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowo-usługowej, oznaczonych odpowiednio symbolami 6MN, 1MN/U i 2MN/U, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gniezno (uchwała Nr 119/XI/2000 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 lutego 2000 r.).

Na wyrzysie z ww. studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, tereny 6MN, 1MN/U i 2MN/U wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem D - tereny dolesień. korytarze ekologiczne z dopuszczeniem zabudowy. Zgodnie z treścią pkt 3.2 pn. „Zasady określenia stref polityki przestrzennej” (str. 33 treści studium) ustala się, że na obszarach oznaczonych na rysunku STUDIUM symbolami D i OD dopuszcza się zabudowę mieszkaniową i letniskową na działkach o powierzchni min. 2000 m² pod warunkiem zalesienia min. 50% powierzchni działki.

W związku z powyższym, ustalenia planu odnoszące się do południowej części terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 6MN zawarte w § 8 ust. 1 pkt 10 (minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 40% powierzchni działki) i w § 8 ust. 1 pkt 18 (minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek 800 m²) oraz ustalenia odnoszące się do terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonej symbolami 1MN/U i 2MN/U zawarte w § 8 ust. 2 pkt 9 (minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 30% powierzchni działki) i w § 8 ust. 2 pkt 17 (minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek 1000 m²) uchwały są sprzeczne z ustaleniami obowiązującego studium.

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11).

Studium jest aktem o charakterze ogólnym, jego ustalenia nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe i jest nie tylko aktem

określającym założenia polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13 oraz z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1107/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1190/17).

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia przez radę gminy nienaruszalności ustaleń planu względem studium. Uchwała została zatem podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej planu - w zakresie wskazanym w petitum skargi. Ze względu na upływ terminu określonego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały, stąd też - w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. wniósł o to do Sądu.

Niezależnie od powyższego skarżący zauważył, że zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a 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”) plan miejscowy powinien zawierać ustalenia określające klasyfikację ulic. Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, określającym „Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”, tereny dróg publicznych oznacza się kolorem białym, natomiast tereny dróg wewnętrznych - kolorem jasnoszarym.

W myśl § 3 pkt 4 oraz § 8 ust. 3 uchwały na obszarze objętym planem wyznaczono tereny ciągów pieszo-jezdných oznaczonych symbolami 1KDx i 2KDx, przy czym na rysunku planu oznaczono je kolorem białym.

Podkreślono, że w § 3 pkt 3 oraz § 12 pkt 1 uchwały ustalono, że w planie wyznacza się tereny dróg publicznych klasy dojazdowej, oznaczone symbolami 1KD-D i 2KD-D. Z kolei zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.

Tereny ciągów pieszo-jezdných oznaczonych symbolami 1KDx i 2KDx, które nie zostały w treści uchwały określone jako drogi publiczne, stanowią zatem w myśl ustawy o drogach publicznych drogi wewnętrzne, które winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym. Niemniej biorąc pod uwagę, że tereny dróg publicznych zostały wprost określone w treści uchwały, powyższe uchybienie stanowi nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Na marginesie skarżący zaznaczył, że w uzasadnieniu do uchwały błędnie wskazano, że na terenie objętym planem obowiązywał wcześniej plan miejscowy zatwierdzony uchwałą Nr XXIII/159/2012 Rady Gminy Gniezno z dnia 30 marca 2012 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Gniezno przesłanymi do Wojewody Wielkopolskiego w trakcie toczącego się postępowania nadzorczego (pismo z dnia 29 czerwca 2018 r. znak: UG.PP.6721.03.2015), na terenie objętym planem obowiązywał wcześniej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego Piekary z funkcją usługowo-produkcyjną zatwierdzony uchwałą Nr IX/57/2003 Rady Gminy Gniezno z dnia 5 września 2003 r. Podkreślono, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolniczych klasy III-iej na cele nierolnicze i nieleśne została udzielona na etapie prowadzonej procedury wcześniej obowiązującego planu. Odwołanie się w uzasadnieniu do błędnej sygnatury uchwały może zatem powodować wątpliwości, czy przy prowadzeniu procedury niniejszego planu spełnione zostały wymagania wynikające z art. 17 pkt 6 lit. c) u.p.z.p.

Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 30 maja 2018 r. pod poz. 4414.

Rada Gminy Gniezno w odpowiedzi na skargę stwierdziła, że przedmiotowa skarga jest zasadna, lecz nie wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przyznano, że w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały błędnie wskazano na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony Uchwałą Nr XXIII/159/2012 Rady Gminy Gniezno z dnia

30 marca 2012 r., który jakoby obowiązywał dotychczas dla przedmiotowego terenu. Dla przedmiotowego terenu dotychczas obowiązywał bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego Piekary z funkcją usługowo - produkcyjną dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128 (zgodnie z uchwałą Nr DC/57/2003 Rady Gminy Gniezno z dnia 05.09.2003 r.). W § 10 tego planu jest zapis, że zmienia się przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Dla gruntów podlegających ochronie zmiany dokonuje się na podstawie zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr GZ.tr.057-602-493/03 z dnia 31.07.2003 r. oraz zgody Wojewody Wielkopolskiego nr RR.IX-77110/86/2003/Gn z dnia 25.08.2003 r.

Zaskarżony plan miejscowy stanowi zmianę dotychczas obowiązującego planu miejscowego. W obowiązującym planie tereny przewidziane pod zainwestowanie zostały jedynie w niewielkim stopniu skorygowane i doprecyzowane w zakresie parametrów. Od czasu uchwalenia obowiązującego planu miejscowego obowiązujące studium dla przedmiotowego terenu nie zostało zmienione. Nowy plan miejscowy stanowi zatem jedynie doprecyzowanie i korektę wcześniejszego planu, w którym w zakresie terenu dotychczas przeznaczonego pod MÚ teren zabudowy mieszkaniowej z usługami oraz KD teren dróg dojazdowych, zmieniono przeznaczenie na tereny 1MN/U i 2MN/U (tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej) wraz z drogą publiczną klasy dojazdowej 2KD-D.

Sporządzona zmiana planu ma na celu jedynie doprecyzowanie zapisów w zakresie terenów przewidzianych pod zainwestowanie wraz z układem komunikacyjnym. Na terenach dolesień i korytarzy ekologicznych studium dopuszcza zabudowę.

W zakresie terenów 1KDx i 2KDx wskazano, że zapisy planu określają przeznaczenie tych terenów jako tereny ciągów pieszo-jednych. Plan nie wskazuje zatem przeznaczenia tych terenów pod drogi tylko pod ciągi pieszo-jezdne.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 9c ustawy o gospodarce nieruchomościami celami publicznymi są: wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

Na terenach placów, promenad czy bulwarów mogą znajdować się zarówno łącznie, jak i samodzielnie, ciągi piesze, jak i jezdnie czy nawet ulice.

Wskazano, że zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolor biały jest zarezerwowany dla publicznych terenów komunikacji. Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (poz. 1587) określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Tym samym rozporządzenie to nie wskazuje katalogu zamkniętego oznaczeń barwnych, graficznych i literowych na rysunku projektu planu miejscowego. Innymi słowy katalog oznaczeń barwnych, graficznych i literowych może być rozszerzony w zależności od potrzeb konkretnego planu miejscowego. W przedmiotowym przypadku kolor biały oznaczenia i stosowne oznaczenie literowe - KDx, (którego nie ma w katalogu oznaczeń literowych w powyższym Załączniku nr 1 do Rozporządzenia) oznacza, że przedmiotowe tereny 1KDx, 2KDx należy interpretować jako publiczne ciągi pieszo-jezdne.

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), 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 (j.t. Dz.U. z 2018 roku, poz. 1302 ze zm. - 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 szczególnie 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 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. Natomiast art.91 ust.1 u.s.g. stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

W pierwszej kolejności 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).

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 wyczerpania 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 orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecnictwie 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, OŚNA 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.).

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął ten ustawowy 30-dniowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do tut. Sądu.

Organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek doprowadzić do zgodności projektu 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)

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała nr XLIX/335/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128.

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 studium, 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 została ona dochowana.

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 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).

Kluczowe w rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu, jest to, że gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) w kontrolowanym przypadku - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką funkcję.

Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z zapisami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. - przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Z powyższej regulacji niewątpliwie zatem wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07).

Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. (zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688)). Zatem tak

uchwalenie, jaki i zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi niezbędny element (etap) poprzedzający tak sporządzenie projektu planu miejscowego, jak i uchwalenie tegoż planu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 169/12 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Wr 834/12).

W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt II OSK 221/13) NSA wyraził również pogląd, że w studium określa się politykę przestrzenną gminy, zaś zmiana tej polityki wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie. Przed przystąpieniem do procedury planistycznej gmina ma obowiązek doprowadzić do podjęcia uchwały intencyjnej (art. 14). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia i przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w myśl ust. 5 powołanego artykułu przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Dopiero po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w myśl art. 17 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych, określonych w tym przepisie. W istocie bowiem ustawodawca wymaga zgodności pomiędzy tymi dwoma aktami już w chwili podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Jak trafnie wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. o sygn. II OSK 1106/16 (publ. CBOSA) okoliczność, że rada gminy stwierdzi w uchwale zgodność projektu planu ze studium (jak w kontrolowanym przypadku) nie wyłącza obowiązku sądu administracyjnego przeprowadzenia kontroli, czy plan miejscowy rzeczywiście jest zgodny z ustaleniami studium. Odmienna sytuacja zachodziłaby w przypadku, gdyby stwierdzenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium było przedmiotem odrębnej i niezaskarżonej uchwały rady gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kluczową okolicznością w kontrolowanej sprawie jest to, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu, projekt zaskarżonego planu miejscowego, jak i zaskarżona uchwała, zostały sporządzone w czasie obowiązywania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gniezno (uchwała Nr 119/XI/2000 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 lutego 2000 r.).

Jak już wspomniano studium jest aktem o charakterze ogólnym, ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe i jest nie tylko aktem określającym założenia polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13 oraz z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1107/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1190/17).

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.

W ocenie Sądu orzekającego słusznie wskazał skarżący, że kwestionowane zapisy zaskarżonego planu są sprzeczne z przytoczonym wyżej studium. Organ tego zresztą nie kwestionuje. Jak wynika z analizy rysunku planu, tereny 6MN, 1MN/U i 2MN/U wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem D - tereny dolesień. korytarze ekologiczne z dopuszczeniem zabudowy. Zgodnie z treścią pkt 3.2 studium pn. „Zasady określenia stref polityki przestrzennej” (str. 33 treści studium) ustala się, że na obszarach oznaczonych na rysunku STUDIUM symbolami D i OD dopuszcza się zabudowę mieszkaniową i letniskową na działkach o powierzchni min. 2000 m² pod warunkiem zalesienia min. 50% powierzchni działki.

W związku z powyższym, mając na względzie cytowane wyżej zapisy studium, słusznie zarzucił skarżący, że ustalenia planu odnoszące się do południowej części terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 6MN zawarte w § 8 ust. 1 pkt 10 (minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 40% powierzchni działki) i w § 8 ust. 1 pkt 18 (minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek 800 m²) oraz ustalenia odnoszące się do terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej

oznaczonej symbolami 1MN/U i 2MN/U zawarte w § 8 ust. 2 pkt 9 (minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 30% powierzchni działki) i w § 8 ust. 2 pkt 17 (minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek 1000 m²) uchwały są sprzeczne z ustaleniami obowiązującego studium.

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11). Nie może on jednak być wprost sprzeczny z zapisami studium. A taka właśnie sytuacja ma miejsce we wskazanym wyżej zakresie terenów 6 MN oraz 1MN/U i 2MN/U, których dotyczy § 8 zaskarżonej uchwały. Zapisy planu w zakresie powierzchni biologicznej działek oraz powierzchni nowo wydzielonych działek są wprost sprzeczne z zapisami przywołanego studium.

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 stwierdzone 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 § 8 ust.1 (w części) oraz ust.2 (w całości), jak również załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenów 6 MN oraz 1MN/U i 2MN/U, 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.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku stwierdzając nieważność § 8 ust.1 w zakresie dotyczącym terenu 6 MN oraz § 8 ust.2, a także załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenów 6 MN oraz 1MN/U i 2MN/U.

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 częściowo okazała się zasadna.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 3 pkt 4 oraz § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały poprzez to, że na obszarze objętym planem wyznaczono tereny ciągów pieszo-jezdnych oznaczonych symbolami 1KDx i 2KDx i oznaczono je na rysunku planu kolorem białym, a nie jasnoszarym, to sam skarżący wskazał, że jest to nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu. Sąd podziela tą ocenę. Zarzut dotyczący błędnego oznaczenia graficznego (kolorem białym zamiast jasnoszarym) dróg wewnętrznych jest trafny, Jednak uchybienie to nie ma jakiegokolwiek wpływu na ocenę ważności zaskarżonej uchwały.

Wojewoda także trafnie zarzucił, że w uzasadnieniu uchwały błędnie wskazano, że poprzednio na przedmiotowym terenie w Piekarach na działkach nr 121/1, 121/2, 128 obowiązywał m.p.z.p. z 30.03.2012 r. (uchwała XXIII/159/2012), Wprowadzie brak jest w aktach sprawy korespondencji w tej sprawie z organem, a także brak jest uchwał. Jednakże uchwały te są dostępne w internecie i faktycznie uchwała XXIII/159/2012 dotyczyła działek nr 129/12, 129/14, 129/15, a nie objętych zaskarżonym planem działek nr 121/1, 121/2, 128. Wojewoda słusznie więc wskazał, że wcześniej dla terenu istotnego dla niniejszej sprawy obowiązywała uchwała nr IX/57/2003 Rady Gminy Gniezno z dnia 05.09.2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinne z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128. W istocie może to rodzić wątpliwości, co do prawidłowego uzyskania zgody Ministra na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze (w uzasadnieniu wskazano, że zgodę uzyskano dla obowiązującego planu). Jednakże w ocenie Sądu jest to również nieistotne uchybienie. Po pierwsze uchybienie to wystąpiło nie w treści zaskarżonej

uchwały, a jedynie w jej uzasadnieniu. Po drugie w uchwale Rady Gminy Gniezno z 30.03.2015r. o przystąpieniu do sporządzania zaskarżonego planu wskazano prawidłowo, że poprzednio dla tego obszaru obowiązywała uchwała nr IX/57/2003 Rady Gminy Gniezno z dnia 05.09.2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego z funkcją usługowo-produkcyjną w Piekarach, dz. nr ewid. 121/1, 121/2, 128. Po trzecie należy pamiętać, że zaskarżony plan miejscowy jedynie zmienia wcześniejszy plan miejscowy i obydwie akty prawa miejscowego należy odczytywać łącznie.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska