



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Poz. 4989

WYROK NR IV SA/PO 832/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 30 stycznia 2020 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działki nr 202/131
położonej w Lubaszu**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 832/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 stycznia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Lubasz

z dnia 27 września 2018 r. nr XLII/402/2018

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działki nr 202/131
położonej w Lubaszu

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Gminy Lubasz na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

IV SA/Po 832/19

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr XLII/402/2018 Rady Gminy Lubasz z dnia 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działki nr 202/131 położonej w Lubasz (dalej jako zaskarżona uchwała) wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że zaskarżona uchwała wpłynęła do organu nadzoru 5 października 2018 r. Skarżący powołał się na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2018 r. wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Po 347/18, gdzie sąd ten stwierdził, że: „ocena, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności (...) dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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. Pojęcie »trybu sporządzania planu miejscowego« (zwanego też potocznie: »procedurą planistyczną«) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 i z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08)".

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru stwierdził, że w świetle art. 9 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60 i 235), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalenia uchwalonego studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, chociaż studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Natomiast jak wynika z art. 14 ust. 1 i 5 u.p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed podjęciem uchwały wójt (burmistrz albo prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące m.in. stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. W myśl art. 20 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Mając powyższe na względzie stwierdzono, że ustalone w zaskarżonym planie przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług i oznaczone symbolem MN/U narusza ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz (uchwała Nr VIII/69/07 Rady Gminy Lubasz z dnia 13 września 2007 r.), zwanego dalej „studium”.

Podkreślono, że zgodnie z wrysem ze studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, teren objęty planem wchodzi w skład terenu oznaczonego ukośnym szrafem koloru zielono-czerwonego, opisanego symbolem R - teren usług sportu, rekreacji, turystyki i zabudowy mieszkaniowej letniskowej. Natomiast w objaśnieniach oznaczeń do wrysu ze studium, błędnie oznaczono, że obszar objęty planem wchodzi w skład terenu ML - terenu zabudowy mieszkaniowej i usługowej/terenu zabudowy mieszkaniowej letniskowej lub usługowej.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Wójt Gminy Lubasz w piśmie z dnia 12 grudnia 2018 r. wyjaśnił, że w legendzie wrysu ze studium faktycznie błędnie oznaczono teren objęty planem miejscowym. Natomiast w kwestii przeznaczenia terenu innego niż określone w studium Wójt stwierdził, że wobec braku legalnej definicji zabudowy mieszkaniowej letniskowej oraz braku doprecyzowania tego

pojęcia w studium, ustalona w planie funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług nie koliduje z inną formą zabudowy mieszkaniowej.

Według Wojewody w zakresie postanowień dotyczących obszaru MN/U w części tekstowej oraz graficznej uchwały dopuszczono się naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz w ramach przeznaczenia terenu.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.), zabudowa jednorodzinna to jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Ponadto według § 3 pkt 4 ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o budynku mieszkalnym - należy przez to rozumieć: a) budynek mieszkalny wielorodzinny; b) budynek mieszkalny jednorodzinny.

Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.), ilekroć w ustawie jest mowa o budynku mieszkalnym jednorodzinnym - należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku.

Natomiast stosownie do § 3 pkt 7 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, ilekroć jest w nim mowa o budynku rekreacji indywidualnej - należy przez to rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku.

Cytowane rozporządzenie przewiduje szereg różnic między budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, a budynkami rekreacji indywidualnej. Dla przykładu, działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. Za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, odpowiadających przepisom odrębnym dotyczącym gospodarki energetycznej i ochrony środowiska (§ 26 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Spełnienie tych warunków nie jest wymagane w przypadku działek przeznaczonych pod budowę budynków rekreacji indywidualnej (§ 26 ust. 5 rozporządzenia). A nawet § 27 rozporządzenia dopuszcza wykorzystanie pod zabudowę rekreacji indywidualnej działki budowlanej, która nie może być zaopatrzona w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi z sieci lub własnego ujęcia, pod warunkiem zapewnienia możliwości czerpania lub dostawy wody z ujęć położonych poza granicami działki.

Podobne odstępstwa od wymogów obowiązujących budynki mieszkalne występują odnośnie doprowadzenia ciepłej wody, ogrzewania pomieszczeń, oświetlenia.

Także rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz. U. z 2014, poz. 112) różnicuje dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu L_{dwn} , L_n , $L_{Aeq d}$ i $L_{Aeq n}$ dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i na cele rekreacyjno- wypoczynkowe (§ 1 pkt 1 a i e).

Przytoczone, przykładowe, różnice między obiektami budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i budynkami rekreacji indywidualnej prowadzą do jednoznacznego wniosku, że nie można tych obiektów zrównywać.

W powyższym świetle przedmiotowe uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Dlatego ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany wyznaczonych w studium kierunków zagospodarowania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że 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., wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 296/15).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości. Ze względu na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały, stąd też - w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. - wnosi o to do Sądu.

Rada Gminy Lubasz w odpowiedzi na skargę uznała zarzuty skargi.

Rada wyjaśniła, że uchwałą Rady Gminy Lubasz nr XLII/402/2018 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działki nr 202/131 położonej w Lubaszu przeznaczono teren pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z dopuszczeniem usług.

Organ uznał za zasadne zarzucane w/w uchwale uchybienia zawarte w skardze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 kwietnia 2019 roku, znak KN-I.0552.30.2019.16.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna z przyczyn wskazanych w skardze.

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.).

Bezdiskusyjna 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 Gminy Lubasz 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 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, 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 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.

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 jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XLII/402/2018 Rady Gminy Lubasz z dnia 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działki nr 202/131 położonej w Lubaszu.

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 wyczerania 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, 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 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)

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 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 (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 169/12 oraz z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. 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. Odmierna 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 Lubasz (uchwała Nr VIII/69/07 Rady Gminy Lubasz z dnia 13 września 2007 r.), zwanego dalej „studium”.

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 kwestionował i w odpowiedzi na skargę przyznał ten fakt.

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). Nie może on jednak być wprost sprzeczny z zapisami studium. A taka właśnie sytuacja ma miejsce w niniejszym przypadku, gdyż ustalone w planie przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług i oznaczone symbolem MN/U narusza ustalenia obowiązującego

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz (uchwała Nr VIII/69/07 Rady Gminy Lubasz z dnia 13 września 2007 r.), zwanego dalej „studium”.

Niewątpliwie bowiem zgodnie z wyrysem ze studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, teren objęty planem wchodzi w skład terenu oznaczonego ukośnym szrafem koloru zielono-czerwonego, opisanego symbolem R - teren usług sportu, rekreacji, turystyki i zabudowy mieszkaniowej letniskowej. Natomiast w objaśnieniach oznaczeń do wyrysu ze studium, błędnie oznaczono, że obszar objęty planem wchodzi w skład terenu ML - terenu zabudowy mieszkaniowej i usługowej/terenu zabudowy mieszkaniowej letniskowej lub usługowej. Tymczasem w § 3 zaskarżonej uchwały jednoznacznie zapisano, że „w planie ustala się następujące przeznaczenie terenów – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczony symbolem MN/U”. Zachodzi więc oczywista sprzeczność dotycząca terenu objętego planem pomiędzy planem (stanowiącym, że teren ten stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług), a studium (stanowiącym, że teren ten stanowi teren usług sportu, rekreacji, turystyki i zabudowy mieszkaniowej letniskowej). Przy czym Sąd w pełni podziela pogląd Wojewody i popierającą go argumentację, że zabudowa mieszkaniowa letniskowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług nie są tożsamymi rodzajami zabudowy. Oznacza to, że w obydwu aktach sformułowano sprzeczne zapisy dotyczące przeznaczenia terenu objętego planem. Nie budzi więc wątpliwości, że zapisy planu i studium w tym zakresie są ze sobą wprost sprzeczne. A to stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w myśl art. 28 u.p.z.p., a więc istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.

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) sprzeczność zapisów zaskarżonego planu i studium dotycząca przeznaczenia całego terenu objętego zaskarżonym planem prowadzi do dezintegracji postanowień całego zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

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

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska