

Wyrok  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu  
z dnia 24 sierpnia 2006 r.  
II SA/Po 467/06

Nietezowane

- *Legalis*

Numer 321114

Skład sądu

Barbara Kamińska (spr.)

Małgorzata Górecka

Stanisław Małek (przewodniczący)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 sierpnia 2006 r. sprawy ze skargi Rady Miasta P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia (...) maja 2006 r. nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze; zasądza od Wojewody na rzecz Rady Miasta P. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Uzasadnienie

W dniu 11 kwietnia 2006 r. Rada Miasta P. podjęła uchwałę nr (...), w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych przy stadionie miejskim w rejonie ulic (...), (...) w P. ", obejmującego teren ograniczony ulicami: (...), (...), (...), (...), (...), (...)"  
Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 18 maja 2006 r. nr (...) Wojewoda W. stwierdził nieważność powyższej uchwały, ze względu na istotne naruszenie prawa.

Ustalenia uchwalonego planu miejscowego nie spełniają wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jest wymogu zgodności ustaleń planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P. Zgodnie z tym przepisem oraz art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Kierunkiem zagospodarowania przestrzennego ustalonym w Studium dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem U1 i części U2 jest ich przeznaczenie pod "tereny dla skoncentrowanych funkcji działalności gospodarczej - AGp zakłady produkcyjne, rzemiosło produkcyjne, instytuty badawcze z działalnością gospodarczą". Dla terenu U1 w planie ustalono przeznaczenie wykraczające poza ustalenia zawarte w Studium - obejmujące możliwość realizacji obiektów handlowych.

Dla pozostałej części terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U2 kierunkiem zagospodarowania przestrzennego ustalonym w Studium jest wyłączenie z zabudowy w związku z obiektem chronionym - A. i przeznaczenie tego terenu pod "usługi w zabytkowych fortach", oznaczone na rysunku Studium symbolem uf. W planie dla terenu U2 ustalono przeznaczenie terenu pod instytut naukowy, dopuszczając jednak możliwość budowy, rozbudowy i przebudowy obiektów na tym terenie.

Wojewoda uznał też, że granice obszarów o różnych ustaleniach odnośnie kierunków zagospodarowania przestrzennego, określone w Studium, nie znalazły odzwierciedlenia w granicach terenów o ustalonym w planie różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, np. dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem US2 w Studium ustalone zostały dwa kierunki polityki przestrzennej: tereny otwarte - lasy, doliny rzek i strumieni, tereny nadjeziorne i jeziora, łąki w rejonie klinów zieleni (oznaczone na rysunku Studium symbolem III.zo) oraz tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy (oznaczone na rysunku Studium symbolem II.sr), co nie znajduje odzwierciedlenia ani na rysunku ani w ustaleniach planu.

Następnie Wojewoda zarzucił, że na rysunku planu, który zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy stanowi załącznik do uchwały, użyto graficznych oznaczeń barwnych niezgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. I tak tereny dróg wewnętrznych oznaczono kolorem białym, podczas gdy w rozporządzeniu dla terenów tych wyznaczono kolor jasnoszary. Wprowadzono też na rysunku planu oznaczenia uzupełniające, niebędące ustaleniami planu, m.in. geometrię: jezdni (kolor ciemnoszary), jezdni wewnętrznej (kolor biały), miejsc postoju (kolor jasnoszary), chodników (pomarańczowy), czy dróg rowerowych (ciemnopomarańczowy). W ocenie Wojewody, przyjęcie dla wymienionych ustaleń oznaczeń barwnych zbieżnych z podstawowymi graficznymi oznaczeniami barwnymi ustalonymi w rozporządzeniu może wprowadzić trudności w interpretacji ustaleń rysunku planu.

Kierunkiem zagospodarowania przestrzennego ustalonym w Studium dla terenów publicznych parkingów - oznaczonych na rysunku planu symbolami KP1, KP2, KP4 - jest częściowe wyłączenie z zabudowy i przeznaczenie tego terenu pod tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy (oznaczone na rysunku

Studium symbolem II.sr). Tymczasem w ustaleniach planu, w § 12 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami KP1 i KP2 dopuszcza się realizację parkingów podziemnych, jednocześnie ograniczając realizację zieleni publicznej jako podstawowego kierunku zagospodarowania przestrzennego ustalonego w Studium, dopuszczając jedynie (§ 7) "lokalizowanie zieleni urządzonej (...) wyłącznie w pasie terenu o szerokości nie większej niż 1,0m wzdłuż linii rozgraniczających".

Ponadto zarówno w treści planu miejscowego, jak i na rysunku planu ustalono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem US2 jako teren boisk sportowych. Tymczasem w legendzie rysunku planu teren boisk sportowych błędnie oznaczono symbolem US1.

Z racji przeznaczenia w planie terenów US1, US2 i USC pod stadion miejski z trybunami, boiska sportowe oraz sport i rekreację z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup>, zaistniała potrzeba określenia granic terenów służących organizacji imprez masowych (art. 15 ust. 3 pkt 5 ustawy). Tymczasem w legendzie rysunku planu tereny te objęto wprawdzie kategorią "tereny sportu i rekreacji służące organizacji imprez masowych", jednakże bez jednoznacznego określenia ich wspólnej granicy. Oznaczenie takie wynika z konieczności zapewnienia warunków bezpieczeństwa, obsługi komunikacyjnej oraz dróg ewakuacyjnych terenu.

Rada Miasta P. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, domagając się jego uchylenia w całości oraz obciążenia Wojewody kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem strony skarżącej, przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zostały określone w przyjętym jako podstawa rozstrzygnięcia art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (SamGminU), lecz w przepisie szczególnym - art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (PlanZagospU).

Zatem organ nadzoru winien był oprzeć swoje rozstrzygnięcie na jednej z trzech podstaw wskazanych w hipotezie art. 28 PlanZagospU - naruszeniu zasad sporządzania planu, istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu albo naruszeniu właściwości organów w tym zakresie.

Zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 91 ust. 3 SamGminU nie zawiera uzasadnienia prawnego. Nie wystarczy bowiem podać, iż dany przepis został naruszony, ale konieczne jest wykazanie, na czym to naruszenie polega i w czym się wyraża.

W zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym brak jest podstawowych elementów uzasadnienia prawnego - w szczególności brak jest wykładni, wyjaśnienia sensu przepisów, określenia kryteriów przesądzających o przyjętej kwalifikacji prawnej ustalonego stanu faktycznego, wyinterpretowania norm prawnych, analizy na czym - zdaniem organu nadzorczego - polega brak zgodności planu miejscowego ze Studium, a więc na czym polega naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, Prezydent Miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Pojęcie zgodności planu miejscowego ze studium jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu oceniający charakter. Zakres zgodności może być różny - od "niesprzeczności" z ustaleniami studium aż po ich uszczegółowienie. Punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium będzie zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium. Jeśli dotyczą rozmieszczenia obiektów i sieci infrastrukturalnych albo terenów chronionych na danym obszarze, to muszą one zostać zlokalizowane w granicach tego obszaru, jednakże ich szczegółowe umiejscowienie należy do samego planu, bądź wynika ze stanu faktycznego lub przepisów odrębnych.

Strona skarżąca uznała, że błędna interpretacja przez Wojewodę art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polega na przypisaniu zwrotom "wiążące" i "zgodne" znaczenia "identyczne". Tymczasem sformułowania "plan zgodny z ustaleniami studium" nie należy rozumieć jako plan powtarzający w sposób identyczny formę graficzną i tekstową zapisu studium. Byłoby to bowiem sprzeczne z intencją ustawodawcy, który w art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza, że studium opracowuje się w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Zatem studium wraz ze strategią rozwoju gminy (miasta) stanowią podstawowe instrumenty polityki przestrzennej gminy, natomiast miejscowy plan, zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 1 omawianej ustawy, sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Dopiero miejscowy plan, jako akt prawa miejscowego, musi posiadać precyzyjne, jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń. Natomiast ustalenia Studium są ogólne - adekwatne do natury opracowania strategicznego, kierunkowego.

Ustawodawca w art. 16 ust. 1 PlanZagospU przesądził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się w skali 1:1000 z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo, w przypadku ich braku, map katastralnych (w szczególności uzasadnionych przypadkach 1:500 lub 1:2000). Natomiast projekt rysunku Studium, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233) sporządza się na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1:5000 do 1:25000.

Wynika z tego, że nakaz dotyczący zgodności miejscowych planów ze Studium wyraża się w uszczegółowieniu planem kierunku polityki przestrzennej gminy wyrażonej w dokumencie o charakterze strategicznym, czyli Studium zagospodarowania. Plan jest narzędziem do realizacji celów określonych w studium.

Następnie strona skarżąca odniosła się do poszczególnych zarzutów rozstrzygnięcia nadzorczego.

Za chybiony uznała zarzut, jakoby dla terenu oznaczonego symbolem U1 ustalono w planie przeznaczenie wykraczające poza ustalenia zawarte w Studium - obejmujące możliwość realizacji obiektów handlowych. Stawiając ten zarzut Wojewoda pominął użycie w omawianym zapisie Studium słów "preferowane" oraz "w tym"

oznaczających, iż chodziło tam o zaznaczenie, iż wymienione formy działalności gospodarczej nie stanowią katalogu zamkniętego. Ponadto na stronie 273 tekstu planu znajduje się dyrektywa interpretacyjna jego zapisów.

Także ustalenia miejscowego planu, które wprowadzają na obszarze oznaczonym w Studium jako "tereny usług w zabytkowych obiektach" uf - tereny instytutu naukowego U2" oraz "tereny zieleni i usług na obszarze A. ZP/ZN", są zgodne ze Studium. W miejscowym planie sporne tereny oznaczone są - jako tereny zieleni i usług na obszarze A. - symbolem ZP/ZN zaś tereny instytutu naukowego, oznaczone symbolem U2. Na terenach zieleni i usług ZP/ZN zakazuje się sytuowanie nowych budynków, zakazuje się rozbudowy istniejącej budowli fortyfikacyjnej oraz ustala się nadzór konserwatorski i archeologiczny nad wszelkimi robotami budowlanymi określonymi w paragrafach 9 i 12 uchwały, natomiast dopuszcza się remont oraz przebudowę wewnątrz istniejącej budowli fortyfikacyjnej oraz innych istniejących budowli.

Zatem zapisy Studium mają zagwarantować ochronę zabytkowego A. Zgodnie z dyrektywą interpretacyjną Studium "tereny wyłączone z zabudowy oznaczają brak możliwości lokalizacji nowych obiektów kubaturowych, natomiast pozostawia się istniejące obiekty kubaturowe".

Odnosząc się do zarzutu, iż określone w Studium granice obszarów o różnych ustaleniach odnośnie kierunków zagospodarowania przestrzennego nie znajdują odzwierciedlenia w granicach terenów o ustalonym planie różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania strona skarżąca podkreśliła, że istotą zgodności ustaleń planu z ustaleniami Studium nie jest inkorporowanie wprost rozgraniczeń na rysunku pomiędzy terenami określonymi w Studium na rysunek planu, lecz dostosowanie ustaleń planu dla wyznaczonych w nich terenów w sposób zgodny z ustaleniami Studium. W przedmiotowym planie terenu US2 przeznaczony jest pod funkcję boisk sportowych, bez możliwości sytuowania budynków. Boiska treningowe spełniają wymogi zarówno terenów zieleni otwartej, jak i terenu o specjalnym sposobie zabudowy. Dlatego właśnie nie zaistniała w planie potrzeba rozgraniczenia pomiędzy terenami o dwóch różnych kierunkach zapisanych w Studium.

W ocenie skarżącej, nie jest również trafny zarzut dotyczący użycia na rysunku planu oznaczeń barwnych niezgodnych z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z przepisem § 9 ust. 4 rozporządzenia, dopuszczającego stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych "w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych" niezbędne było szczegółowe pokazanie zasad obsługi komunikacyjnej - zarówno pieszej jak i samochodowej - ze względu na specyficzny temat planu, to jest ustalenie zasad zabudowy i rozbudowy dla obiektu stadionu piłkarskiego na 45 tysięcy widzów. Stąd tak liczne oznaczenia informacyjne, które znajdują się na terenach komunikacji oznaczonych symbolem literowym. Z uwagi na największy nacisk na sprawy bezpieczeństwa ludzi, zaistniała potrzeba użycia ponadprogramowych oznaczeń informacyjnych obrazujących sposób zagospodarowania terenów, mających służyć tej obsłudze. W § 7 pkt 9 rozporządzenia dopuszczono, w razie potrzeby, stosowanie oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu miejscowego planu.

Także wyznaczenie, w ramach terenów przeznaczonych na stadion, zaplecza parkingowo - usługowego jest zgodne ze Studium i nie stanowi naruszenia prawa. W ustaleniach planu, w § 12 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami KP1 i KP2 dopuszcza się realizację parkingów podziemnych, jednocześnie ograniczając realizację zieleni publicznej jako podstawowego kierunku zagospodarowania przestrzennego ustalonego w Studium, dopuszczając jedynie (§ 7) "lokalizowanie zieleni wyrządzonej (...) wyłącznie w pasie o szerokości nie większej niż 1,0m wzdłuż linii rozgraniczających". Zgodnie z wyrysem Studium przedmiotowe tereny oznaczone są kolorem zielonym i literami sr., co oznacza "tereny częściowo wyłączone z zabudowy, preferowane funkcje, które tworzą i mogą tworzyć tereny: sr. tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy".

Istotą ustaleń Studium jest więc wprowadzenie na danym obszarze częściowej zabudowy - przy czym preferowane funkcje to tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy - nie można więc skutecznie wywodzić, iż podstawowym kierunkiem zagospodarowania na tym obszarze jest zieleń publiczna. Co więcej, sformułowanie Studium "specjalny sposób zabudowy" polega na przeznaczeniu tych terenów na stadion B. wraz z niezbędną infrastrukturą, którą stanowią tereny zieleni i boiska treningowego, usługi towarzyszące, dojazdy i miejsca postojowe samochodów.

Wszystkie te tereny musiały znaleźć się na obszarze wskazanym na te cele w Studium jako jedno przedsięwzięcie. Omawiane parkingi są (zarówno w stanie istniejącym, jak i projektowanym) komplementarnym elementem założenia zabudowy stadionu i służą potrzebom komunikacyjnym tylko tego obiektu.

Omyłkowe oznaczenie w legendzie rysunku planu terenu boisk sportowych symbolem US1 (zamiast US2) nie może być uznane za istotne naruszenie prawa. Zarówno w treści planu, jak i na rysunku planu, prawidłowo ustalono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem US2 jako terenu boisk sportowych. Błąd dotyczy tylko legendy planu.

Z przepisu art. 15 ust. 3 pkt 5 PlanZagospU nie wynika obowiązek wyznaczenia, przez podmiot sporządzający plan, wspólnej granicy dla terenów służących organizacji imprez masowych. W planie wyznaczono tereny służące organizacji imprez masowych, a nie tereny objęte wpływem tych imprez (w zależności od rodzaju imprezy masowej wpływ ten może mieć inny zakres). W przedmiotowym planie granice terenów służących organizacji imprez masowych stanowią linie rozgraniczające poszczególnych terenów oznaczonych symbolem US1, US2 - zapisane w tekście i na rysunku planu w kategorii "tereny sportu i rekreacji służące organizacji imprez masowych".

Wojewoda wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, podtrzymując stanowisko zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wyjaśnił, że art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje pełną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podaje tylko wyraźne przesłanki

powodujące nieważność uchwały rady gminy dotyczącej studium lub planu miejscowego oraz w ust. 1 wprowadza sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zarzucana przez organ nadzoru niezgodność uchwalonego planu ze studium uwarunkowań i warunków zagospodarowania przestrzennego stanowi ewidentne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a zatem w myśl powołanego art. 28 PlanZagospU jest to uzasadniona przesłanka do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wojewoda poinformował też, że Rada Miasta P. na sesji w dniu 16 grudnia 2003 r. podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium. Obecnie trwa wymagana przepisami prawa procedura zmierzająca do uchwalenia zmiany studium. Fakt ten świadczy o tym, że sama Rada Miasta P. stwierdziła konieczność dokonania zmian w Studium dotyczących również terenu określonego przedmiotową uchwałą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Na wstępie należy stwierdzić, że zaskarżone rozstrzygnięcie Wojewody wydane zostało z naruszeniem procedury nadzorczej, którą reguluje przepis art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku art. 61 § 1 i 4 KPA. Procedura ta wymaga, aby postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczynął z urzędu, zawiadamiając o tym organ gminy. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu nie jest celem samym w sobie, lecz służy zapewnieniu stronom postępowania możliwości ochrony ich interesu jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Zatem brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy (patrz uchwała składu 7 Sędziów NSA z 21 października 2002 r. sygn. OPS 9/02 opublikowana w ONSA rok 2003, nr 3, poz. 43).

W aktach sprawy nie ma dowodu wskazującego na to, że organ nadzoru zawiadomił organ gminy o wszczęciu - w odniesieniu do kwestionowanej uchwały - procedury nadzorczej, a na rozprawie sądowej - na podstawie zgodnego oświadczenia stron - wyjaśniło się, iż z powodu braku takiego zawiadomienia postępowanie nadzorcze toczyło się bez udziału organu Miasta P. Już samo ujawnienie w niniejszej sprawie tego rodzaju uchybienia proceduralnego powoduje konieczność uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 148 w związku z art. 145 § 1 pkt 1c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). W myśl ostatnio powołanego przepisu podstawą uchylenia jest naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tak określona możliwość wpływu braku zawiadomienia Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ważnej - już chociażby pod względem inwestycyjnym - części jednego z największych miast w kraju, pozbawionego od 1 stycznia 2004 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w związku z jego wygaśnięciem) jest oczywista, jeżeli weźmie się pod uwagę z jednej strony ilość zarzutów wysuniętych przez Wojewodę przeciwko planowi, a z drugiej bogatą argumentację przedstawioną przeciwko tym zarzutom przez Radę Miejską. Forum dla ścierania się tych zarzutów i argumentów powinno stanowić w pierwszej kolejności postępowanie nadzorcze. Jak podkreślono w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw z 1994 r. Nr 124, poz. 607, społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 ust. 6), a wszelka kontrola administracyjna działalności tych społeczności może być dokonywana wyłącznie w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie i powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych (art. 8 pkt 1 i 2).

Tryb i organ uprawniony do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określają art. 91 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Natomiast przesłanki stwierdzenia nieważności szczególnego rodzaju uchwały organu gminy, jaką jest uchwała w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zostały zmodyfikowane - w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym, że "stwierdza się nieważność uchwały Rady Gminy sprzecznej z prawem, jeżeli naruszenie prawa jest istotne" - przez przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W myśl tego przepisu, nieważność uchwały Rady Gminy powodują: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W tej sytuacji organowi nadzoru nie można zarzucić niewłaściwego zastosowania przepisów art. 91 i nast. ustawy o samorządzie gminnym, lecz jedynie brak dodatkowego powołania przepisu szczególnego - art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W realiach rozpoznawanej sprawy nie doprowadziło to do pogorszenia sytuacji prawnej strony skarżącej, skoro Wojewoda orzekł nieważność przedmiotowej uchwały "ze względu na istotne naruszenie prawa", gdy tymczasem w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieważność uchwały powoduje każde, nie tylko istotne, naruszenie zasad sporządzania planu. "Istotne naruszenie" jest wymagane do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego z powodu naruszenia trybu sporządzania planu, a także naruszenia właściwości organów, w tym zakresie. Jednakże ostatnio wymienionych naruszeń zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie stwierdziło.

Nawet jednak przyjmując przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako kryterium oceny zgodności zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały z prawem nie można podzielić zarzutów zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego skierowanych przeciwko postanowieniom tego aktu prawa miejscowego.

W ocenie Wojewody "ustalenia planu miejscowego, przyjęte w uchwale Rady Miasta P. (...) z dnia 11 kwietnia 2006 r., nie spełniają wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami Studium". Problem jednak w tym, że Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta P. sporządzone zostało w 1999 r., a więc pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która to ustawa wymagała jedynie spójności planu miejscowego ze Studium, a nie jego zgodności (art. 18 ust. 2 pkt 2). Trzeba mieć to na uwadze przy dokonywaniu oceny zgodności ustaleń planu ze Studium. Natomiast zawarta w odpowiedzi na skargę wzmianka o tym, że Rada Miasta P. na sesji w dniu 16 grudnia 2003 r. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium i "obecnie trwa wymagana przepisami prawa procedura zmierzająca do uchwalenia zmiany Studium" ma znaczenie wyłącznie informacyjne. Przecież art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjął zasadę, że zachowują moc studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r.

Już w początkowej fazie procesu planistycznego Prezydent, sporządzając projekt planu miejscowego, był związany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Gdyby Rada Miejska w przedstawionym jej do uchwalenia projekcie planu dopatrzyła się jego niezgodności ze studium, to dałaby wyraz stwierdzeniu tej niezgodności przez dokonanie zmian w projekcie. Z brzmienia art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika bowiem, że Rada Gminy może dokonać zmian w projekcie także z własnej inicjatywy. Uchwalenie planu musi być zatem potraktowane jako wymagany art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przejaw stwierdzenia jego zgodności z ustaleniami studium.

Odnosząc te ogólne rozważania do treści poszczególnych zarzutów zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego należy podzielić stanowisko strony skarżącej, że:

1) Przeznaczenie w części graficznej planu (załącznik nr 1 do Uchwały) terenu U1 i części terenu U2 pod obiekty handlowe, magazynowe oraz instytutu naukowego nie stoi w sprzeczności z ich przeznaczeniem zawartym w Studium, oznaczonym symbolem AGp "zakłady produkcyjne, rzemiosło produkcyjne, instytuty badawcze z działalnością gospodarczą". Wystarczy wskazać, że w uzasadnieniu tego zarzutu Wojewoda pominął najbardziej istotną część Objaśnień odnoszących się do mapy "tereny wyłączone z zabudowy, częściowo wyłączone z zabudowy oraz przeznaczone pod zabudowę", a mianowicie to, że oznaczenie AGp wymieniono w rozdziale 3, pt. "Tereny zabudowane i przewidziane do zabudowy" i to w ramach "preferowanych terenów dla skoncentrowanych funkcji działalności gospodarczej". Należy podzielić stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. II SA/Gd 1794/9, iż zapis "funkcja preferowana" nie oznacza zakazu innego rodzaju budownictwa niż budownictwo preferowane, oznacza co najwyżej pierwszeństwo inwestycji o charakterze funkcji preferowanej i obowiązek zachowania proporcji między funkcją preferowaną a innymi zamierzeniami inwestycyjnymi. Z takiego zapisu w żadnym razie nie można wyprowadzić wniosku o kategorycznym zakazie inwestycji o funkcjach innych niż preferowane.

W dodatku zawarte w Studium wyliczenie funkcji działalności gospodarczej na omawianych preferowanych terenach nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje użycie zwrotu "w tym".

2) Nie ma też rozbieżności między kierunkiem zagospodarowania przestrzennego ustalonym w Studium jako wyłączenie na danym terenie zabudowy w związku z obiektem chronionym - A., a częściowym przeznaczeniem tego terenu w planie na teren instytutu naukowego. W rozstrzygnięciu nadzorczym brak uzasadnienia tego zarzutu. Uzasadnienia nie może zastąpić przytoczenie odpowiednich zapisów Studium oraz planu i to w dodatku przytoczenie nieprecyzyjne.

I w tym przypadku wyliczenie funkcji, które tworzą i mogą tworzyć tereny wyłączone z zabudowy zawarte zostało w Studium w "objaśnieniach" do rozdziału 1 (załącznik do mapy tych terenów) z wyraźnym wskazaniem, że chodzi o funkcje preferowane, a więc nie wyłączone. Symbolem "uf" oznaczono w tym rozdziale tereny usług w zabytkowych fortach, umieszczając je wśród "preferowanych funkcji zieleni". Skoro tak, to nie można zasadnie zarzucać, iż przeznaczenie w planie tych terenów na "tereny instytutu naukowego U2" i ZP/ZN - "tereny zieleni i usług na obszarze A." doprowadziło do niezgodności ze Studium.

Eksponując nie tylko w odniesieniu do terenu "uf" - oznaczonego w planie symbolem ZP/ZN, ale i w odniesieniu do części terenu U2 przeznaczonego dla instytutu naukowego, że chodzi o tereny, które z Studium wyłączyło z zabudowy - Wojewoda pominął "Wyjaśnienia i Interpretację Zapisów Studium" zamieszczone na stronach 273 i 274 Studium. Pod punktem 4 podano tam, co dla różnych obszarów oznacza pojęcie "tereny wyłączone z zabudowy". W końcowym fragmencie punktu 4 (str. 274 Studium), dotyczącym omawianej kategorii terenów, przyjęto, że pojęcie tereny wyłączone z zabudowy oznacza brak możliwości lokalizacji nowych obiektów kubaturowych, natomiast pozostawia się istniejące obiekty kubaturowe. Dopuszcza się wprowadzenie niezbędnych elementów infrastruktury technicznej sprzyjających ochronie środowiska przyrodniczego".

Nie można też pominąć, że w tekście Studium pod pozycją 5.1, odnoszącą się do terenów wyłączonych z zabudowy, "obiekt A" nie został zaliczony do terenów wyłączonych z zabudowy jako terenów przyrodniczo cennych, prawnie chronionych i wymagających ochrony prawnej (pod pozycją 14 wyliczono inny fort "obiekt B". Teren "uf" umieszczono w tym rozdziale pod pozycją "pozostałe tereny przyrodniczo cenne", definiując że pod symbolem "uf" mieści się "zieleni fortów (wykorzystanie wnętrza obiektów z uwzględnieniem ochrony nietoperzy)". Zwraca uwagę, że w definicji symbolu "uf" zamieszczonej w tym miejscu Studium (str. 245) nie wspomniano o "zieleni przy forcie", jak to uczyniono w odniesieniu do "obiektu B" (1.14 str. 244).

3) Zarzut rozstrzygnięcia nadzorczego o braku odzwierciedlenia - określonych w Studium - granic obszarów o różnych ustaleniach odnośnie kierunków zagospodarowania przestrzennego w granicach terenów o ustalonym w planie różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, także okazał się chybnym. Należy zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym w skardze, że "istotą zgodności ustaleń planu z ustaleniami Studium nie jest inkorporowanie wprost rozgraniczeń na rysunku pomiędzy terenami określonymi w Studium na rysunek planu,

ale dostosowanie ustaleń planu dla wyznaczonych w nim terenów w sposób zgodny z ustaleniami Studium". Przecież kierunki i obszary wyznacza się w Studium dla całego obszaru gminy lub miasta przy posługiwaniu się skalami od 1:5000 do 1:25000, a miejscowy plan opracowywany jest w skali 1:1000.

Wskazanie przykładowo przez Wojewodę terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem US2, dla którego w Studium ustalone zostały dwa kierunki polityki przestrzennej, nie może być uznane za uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego, a nadto jest nietrafne. Jak bowiem trafnie wywiodła skarżąca, w przedmiotowym planie teren US2 przeznaczony jest pod funkcję boisk sportowych, bez możliwości sytuowania budynków. Boiska treningowe spełniają wymogi zarówno terenów zieleni otwartej, jak i terenu o specjalnym, sposobie zabudowy.

4) Odnosząc się do zarzutu dotyczącego użycia na rysunku planu oznaczeń barwnych niezgodnych z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) - należy wskazać, że stosownie do § 9 ust. 1 - załącznik KW1 do rozporządzenia określa "podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące oznaczenia terenów, które należy stosować w projekcie rysunku planu miejscowego", ale zarazem "barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniając czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony" (§ 9 ust. 3) i "w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych (§ 9 ust. 4). Użycie wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym uzupełniających mieszanych oznaczeń barwnych nie narusza wymienionych wyżej przepisów, jeśli weźmie się pod uwagę, że odnoszą się one do oznaczeń rozwiązań komunikacyjnych w pobliżu stadionu piłkarskiego na 45 tysięcy widzów. Jest natomiast kwestią wykładni przepisów rozporządzenia i odpowiednich zapisów przedmiotowego aktu prawa miejscowego, czy zbieżność dodatkowych oznaczeń graficznych użytych w planie z podstawowymi oznaczeniami - jak wywodzi skarżąca - służy starannemu rozwiązaniu, stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia, kwestii obsługi komunikacyjnej, zarówno pieszej jak i samochodowej, czy też - jak zarzuca Wojewoda - wprowadzi trudności interpretacyjne.

5) Jeżeli dla terenów publicznych parkingów oznaczonych na rysunku planu symbolami KP1, KP2, KP4 kierunkiem zagospodarowania przestrzennego ustalonym w Studium jest częściowe wyłączenie z zabudowy i przeznaczenie tego terenu pod tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy (oznaczonym na rysunku Studium symbolem II sr), a w ustaleniach planu (§ 12) na terenach oznaczonych symbolami KP1 i KP2 dopuszczono realizację parkingów podziemnych oraz (§ 7) lokalizowanie zieleni urządzonej wyłącznie w pasie o szerokości nie większej niż 1,0m wzdłuż linii rozgraniczających - nie oznacza to jeszcze sprzeczności planu ze Studium.

W "Objaśnieniach Studium" stanowiących załącznik do mapy, symbolem "sr" oznaczono "tereny zieleni publicznej o specjalnym sposobie zabudowy", z tym że na wstępie części 2 Objąsnień zaznaczono, iż chodzi o "preferowane funkcje, które tworzą i mogą tworzyć" wymienione tam tereny. Jak już wcześniej wyjaśniono, nie oznacza to zakazu wprowadzania innych funkcji niż zieleni publiczna. Poza tym na stronie 249 tekstu Studium (rozdział 5B), odnoszącego się właśnie do terenów o specjalnych warunkach zagospodarowania i zabudowy, symbolu "sr" użyto dla określenia "usługi wypoczynku, sportu i rekreacji w zieleni".

Słusznie wywiedziono w skardze, że w przypadku przedmiotowego planu "specjalny sposób zabudowy" polega na przeznaczeniu tych terenów na stadion (...) wraz z niezbędną infrastrukturą, którą stanowią tereny zieleni i boiska treningowe, usługi towarzyszące, dojazdy i miejsca postojowe samochodów. Podkreślono też, że chodzi o tereny wymagające - z racji przeznaczenia ich na cele organizowania imprez masowych - zapewnienia właściwego zaplecza z uwagi na bezpieczeństwo osób oraz konieczność zabezpieczenia sanitarno - gastronomicznego i technicznego. Wszystkie te tereny musiały znaleźć się na obszarze wskazanym na te cele w Studium jako jedno przedsięwzięcie.

6) Wytknięcie w rozstrzygnięciu nadzorczym, że chociaż w treści planu miejscowego oraz na rysunku planu oznaczono symbolem "US2" przeznaczenie terenu jako terenu boisk sportowych, to w legendzie rysunku planu teren boisk sportowych "błędnie oznaczono symbolem US1" nie oznacza powołania się na naruszenie zasad sporządzenia planu, lecz na oczywistą omyłkę. Nie jest to podstawa do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

7) Nie można też doszukać się naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącego o konieczności określenia w planie miejscowym - w zależności od potrzeb - granic terenów rekreacyjno - wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, z tym że w legendzie rysunku planu tereny US1, US2 i USC - przeznaczone w planie odpowiednio pod stadion miejski wraz z trybunami, boiska oraz sport i rekreację z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup> - objęto wprawdzie kategorią "Tereny sportu i rekreacji służące organizacji imprez masowych", jednakże bez jednoznacznego określenia ich wspólnej granicy. Omawiany przepis wcale nie wymaga określenia wspólnej granicy dla tych terenów. Gdyby tak było, to przepis art. 15 ust. 3 pkt 3 uwzględniałby, że chodzi o jedną wspólną granicę (lp.) wymienionych terenów. Tymczasem w przepisie tym chodzi o "granice terenów (...)", czyli użyto liczby mnogiej nie tylko w odniesieniu do granic ale i do terenów.

Z tych wszystkich względów, na zasadzie art. 148 i art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.