

Zakres związania ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu

z dnia 29 listopada 2006 r.

II SA/Po 637/06

Teza

Generalnie stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium jest jednym z założeń polityki przestrzennej gminy i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium, silniejszy lub słabszy.

- *Legalis*

- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 9 ust. 4*

Numer 290451

Skład sądu

Sędzia NSA - Barbara Kamieńska (przewodniczący)

Sędzia WSA - Elwira Brychcy (spr.)

Sędzia WSA - Barbara Drzazga

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 29 listopada 2006 r. sprawy ze skargi Rady Miasta Poznania na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 17 sierpnia 2006 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;

II. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie może być wykonane.

Uzasadnienie

Rada Miasta P. w dniu 11 lipca 2006 roku podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Ulica (...) - część południowa" w P..

Wojewoda W. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 sierpnia 2006 r. stwierdził nieważność powyższej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa.

Wskazał, że w planie dla terenu 1 U ustalono przeznaczenie wykraczające poza ustalone kierunki zagospodarowania przestrzennego zawarte w studium, obejmujące zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, zabudowę usługową, w tym usługi handlu i rzemiosła, warsztaty oraz stacje paliw. W związku z tym ustalenia planu miejscowego dla terenu 1 U, nie spełniają zawartego w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium.f

Wojewoda podkreślił też, że na rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem KD-Z1. (ul. (...)), wrysowano ścieżkę rowerową (symbol zgodny z objaśnieniem oznaczeń na rysunku planu), po północnej stronie ulicy, która nie została ujęta w ustaleniach tekstu planu w § 11 ust. 6 pkt 2 (zestawienie tabelaryczne). Stanowi to naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak jednoznaczności między częścią tekstową a graficzną planu.

Ponadto stwierdzono, że w stosunku do użytych na rysunku oznaczeń graficznych, nie dokonano podziału na oznaczenia obowiązujące i uzupełniające, podczas gdy w § 3 części tekstowej planu określono obowiązujące ustalenia planu przedstawione na rysunku planu, co także stanowi naruszenie § ust. 2 rozporządzenia.

Nadto na załączniku graficznym do uchwały, zarówno na etapie uzgodnień i opinii, jak i po uchwaleniu planu, brak jest potwierdzenia aktualności podkładu mapowego, co jest sprzeczne z § 10 ust. 1 powołanego rozporządzenia.

Wojewoda wskazał również, że na rysunku planu niekonsekwentnie użyto oznaczenia graficznego (ukośnego czarnego szrafu) przedstawiającego obszary negatywnego oddziaływania hałasu samochodowego drogi KD-G.1 (...). Oznaczenie to umieszczone zostało na terenach położonych wzdłuż drogi KD-G.1 (po jej wschodniej stronie), przeznaczonych pod usługi oraz budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, oznaczonych na rysunku planu symbolami 30U, 29U, 27U, 24U, 18MW, 17U, 5MW. Symbolem tym nie objęto terenów oznaczonych symbolami 14MW, 11MW/U, 9MN i 8U, bezpośrednio stycznych z drogą KD-G.1 położonych w środkowej części przebiegu tej drogi. Obszarem negatywnego oddziaływania hałasu samochodowego drogi KD-G.1 nie objęto terenów oznaczonych symbolami 2U i 1 U, położonych bezpośrednio przy wymienionej drodze, w północnej części obszaru objętego planem.

W końcu Wojewoda wskazał, że w części graficznej planu, użyto graficznych oznaczeń barwnych niezgodnie z § 9 ust. 1 cytowanego rozporządzenia. Wprowadzono oznaczenia niebędące ustaleniami planu, wynikającymi z § 3 części tekstowej planu, o barwach zbieżnych z podstawowymi graficznymi oznaczeniami ustalonymi w rozporządzeniu, co może prowadzić trudności w odczytywaniu ustaleń rysunku planu.

Powyższe ustalenia dowodzą, zdaniem Wojewody, naruszenia zasad sporządzenia planu, co zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wniosła Rada Miasta P., która zarzuciła mu naruszenie

1. art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 KPA - poprzez brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego jak również brak umożliwienia organowi gminy uczestnictwa w niniejszym postępowaniu,

2. art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) i art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - poprzez zastosowanie w rozstrzygnięciu wadliwej podstawy prawnej

3. art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - poprzez brak uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego

4. art. 9 ust. 4 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - poprzez błędną interpretację przepisu,

5. błąd w ustaleniach faktycznych polegających na przyjęciu, że zapisy planu nie są zgodne ze "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P." oraz ze zm. do tego Studium (Uchwała nr (...) z dnia 10 lipca 2003 r.),

6. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta istotnie narusza prawo,

7. § 8 ust. 2 i § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - poprzez błędną interpretację przepisów

Skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody W. kosztami postępowania. W uzasadnieniu podkreśliła, że brak udziału gminy w postępowaniu nadzorczym miał wpływ na treść rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem możliwe było wyjaśnienie wszelkich wątpliwości przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną, co w konsekwencji uchroniłoby organ nadzoru od popełnionych błędów w zakresie ustalenia stanu faktycznego i prawnego.

Nadto Rada Gminy podniosła, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wydane zostało na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podczas, gdy właściwą podstawą prawną winien być art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi *lex specialis* do art. 91.

Będąc zobowiązany do dokonania uzasadnienia prawnego - organ winien przede wszystkim dokonać wykładni "zasad sporządzania planów miejscowych" - wyjaśnić czym są owe zasady - i w jaki sposób jego zdaniem zostały one naruszone.

Skarżąca podkreśliła, iż w rozstrzygnięciu nadzorczym brak jest podstawowych elementów uzasadnienia prawnego - w szczególności brak jest wykładni, wyjaśnienia sensu przepisów, określenia kryteriów przesadzających o przyjętej kwalifikacji prawnej ustalonego stanu faktycznego, wyinterpretowania norm prawnych, analizy czym są zasady sporządzania miejscowego planu, na czym polega zdaniem organu nadzorczego zgodność planu miejscowego ze Studium (brak zgodności) - a więc przepisu art. 9 ust. 4 PlanZagospU - którego naruszenie jest jednym z podstawowych zarzutów rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu Wojewody, iż "ustalenia planu (...) nie spełniają wymogu, zawartego w art. 9 ust. 4 PlanZagospU, tj. zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium skarżąca podkreśliła, że Wojewoda nie wyjaśnił na czym owa zgodność polega.

W przedmiotowej procedurze planistycznej doszło do uchwalenia zgodności planu ze Studium przez Radę Miasta P.. Ocena tej zgodności, wpisując się w zakres władztwa planistycznego gminy leży po stronie jej organów - w tym głównie organu stanowiącego prawo miejscowe. Konieczne jest wyjaśnienie czy badanie zgodności akt kierownictwa wewnętrznego organów samorządu gminnego z uchwałami rady miasta leży w kompetencjach organu nadzoru. Nadto rozstrzygnięcie nadzorcze winno dokonać tego wyjaśnienia w kontekście przesłanek art. 28 PlanZagospU. Rozstrzygnięcie nadzorcze winno zawierać wykładnię prawną przesłanek z art. 28 PlanZagospU i art. 9 ust. 4 PlanZagospU.

Odnosząc się do zarzutu Wojewody, w którym podniósł on, że w planie dla terenu 1U ustalono przeznaczenie wykraczające poza ustalone kierunki zagospodarowania przestrzennego zawarte w Studium, obejmując zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, zabudowę usługową, w tym usługi handlu i rzemiosła, warsztaty oraz stację paliw Rada Miasta podkreśliła, iż zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233) ustalenia studium należy traktować jako wytyczne do opracowania miejscowych planów. Pojęcie zgodności planu miejscowego ze studium jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu ocenianą charakter. Zakres zgodności może być różny - od "niesprzeczności" z ustaleniami studium aż po ich uszczegóławianie. 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 i 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. Błędna interpretacja art. 9 ust. 4 PlanZagospU i art. 15 ust. 1 PlanZagospU polega na przypisaniu zwrotom "wiążące" i "zgodne" znaczenia "identyczne".

Sformułowania "plan zgodny z ustaleniami studium" nie należy rozumieć jako plan powtarzający w sposób identyczny formę graficzną i językową (tekstową) zapisu studium. Dopiero miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego, co wskazuje na to, że musi on - w przeciwieństwie do zapisów studium - posiadać precyzyjne, jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń.

Ustalenia studium są uogólnione - adekwatnie do natury opracowania strategicznego, kierunkowego. W ustaleniach studium powinno być zawarte jedynie informacje dotyczące kierunków i lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest opracowaniem szczegółowym.

Zgodność planu ze studium powinna polegać na uszczegółowieniu planem kierunku polityki przestrzennej gminy wyrażonej w dokumencie o charakterze strategicznym, a więc studium zagospodarowania. Gdyby wola ustawodawcy było przyznanie studium roli dokumentu precyzyjnie wyznaczającego koncepcję zagospodarowania danego obszaru - to zbędne byłyby plany miejscowe - których sporządzanie wiąże się często z wielomiesięczną, skomplikowaną i bardzo rygorystyczną procedurą. Plan jest narzędziem do realizacji celów określonych w studium. W żadnym zaś przypadku "zgodność" planu miejscowego ze studium nie może oznaczać dokładnego odwzorowania i przepisania (przerysowania) ustaleń ze studium do planu - sprzeciwia się temu nie tylko zakres regulacji czy skala obydwu dokumentów lecz przede wszystkim wykładnia celowościowa przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazująca na miejsce obu dokumentów w polityce przestrzennej gminy.

Rada Gminy podkreśliła, że zapis studium dla obszaru II.M-A brzmi: Tereny częściowo wyłączone z zabudowy; preferowane funkcje, które tworzą i mogą tworzyć tereny: B. Tereny o specjalnych warunkach zagospodarowania i zabudowy oznaczone symbolem II.M-A - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna ekstensywna, rezydencjonalna. Pominięcie przez organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym słów "preferowane" ma zasadnicze znaczenie dla właściwej interpretacji napisów studium - oraz zgodności planu z tym dokumentem. Użycie w studium sformułowań "preferowane" - oznacza bowiem, że nie można traktować ich jako katalogu zamkniętego.

Teren 1 U jest częścią ułankową obszaru oznaczonego symbolem II.M-A w Studium (stanowi mniej niż 13 procent tego obszaru). W tekście Studium znajduje się dyrektywę interpretacyjną jego zapisów: granice wyznaczonych terenów pod różne formy zabudowy traktuje się jako orientacyjne, a więc, że Studium przedstawia zgeneralizowany obraz użytkowania terenów miasta. Zewnętrzne granice terenów zabudowanych i przeznaczonych do zabudowy pozostają bez zmian. (...) przedstawione na rysunku przeznaczenie terenów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, oznacza funkcję dominującą, a nie wyłączną i może być ona uzupełniona innymi funkcjami z uwzględnieniem zasad określonych w Studium.

Zdaniem Rady Gminy oznacza to, że organy gminy w swym akcie kierownictwa wewnętrznego przesądziły, iż na terenie II.M-A funkcją dominującą ma być funkcja mieszkaniowa. Nie oznacza to jednak, iż ma to być funkcja wyłączna. Uzupełnieniem funkcji mieszkaniowej może być np. funkcja usługowa. Studium nie wyznacza lokalizacji usług podstawowych mogących spełniać zadanie funkcji uzupełniającej i obsługującej tereny zabudowy mieszkaniowej. W praktyce trudno wyobrazić sobie obszar miasta - przeznaczony wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową - bez możliwości lokalizacji tam usług podstawowych - jak szkoły, sklepów czy poczty. Zgodnie z dyrektywami interpretacyjnymi jeżeli studium na danym obszarze przewiduje kierunek zagospodarowania jako tereny mieszkaniowe - to funkcją dominującą będzie na danym obszarze przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową - nie ma jednak przeszkód (a wręcz jest to wskazane) aby funkcję tą uzupełnić o inne przeznaczenie - np. usługi (skoncentrowane na zaspokajaniu potrzeb życiowych mieszkańców danego terenu).

Rada Gminy podkreśliła, że przeznaczenie terenu 1 U pod usługi nie jest przypadkowe. Teren 1 U położony jest w zasięgu ponadnormatywnego hałasu kolejowego, co uniemożliwia na tym obszarze lokalizację funkcji mieszkaniowej. Studium określa iż "w planowaniu przestrzennym i postępowaniu administracyjnym - stosowanie zakazów lokalizacji terenów zabudowy oraz pojedynczych obiektów, wymagających komfortu akustycznego, na obszarach objętych ponadnormatywnym hałasem komunikacyjnym. W związku z powyższym uznać należy, iż ustalona w planie funkcja na terenie 1 U jest zgodna ze Studium, stanowi uzupełnienie funkcji mieszkaniowej, która ma dominować na obszarze II.M-A wyznaczonym w Studium. Ustalenia planu spełniają wymóg zgodności ustaleń planu ze Studium zawarty w art. 9 ust. 4 PlanZagospU.

Odnosząc się do zarzutu, w którym Wojewoda podniósł, że na rysunku planu, na terenie znaczonego symbolem KD-Z.I (ul. (...)), wrysowano ścieżkę rowerową, po północnej stronie ulicy, która nie została ujęta w ustaleniach tekstu planu w § 11 ust. 6 pkt 2 (zestawienie tabelaryczne), co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak jednoznaczności między częścią tekstową a graficzną planu, Rada wskazała, iż w ustaleniach planu droga rowerowa nie została zapisana jako obowiązujące ustalenie dla terenu KD-Z. 1. Rysunek planu, ilustruje możliwość realizacji drogi rowerowej po północnej stronie jezdni. Użyte oznaczenia graficzne na rysunku planu stanowią oznaczenie elementu informacyjnego, co jest zgodnie z § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Odnosząc się do zarzutu, iż w stosunku do użytych na rysunku planu oznaczeń graficznych, nie dokonano podziału na oznaczenia obowiązujące i uzupełniające, skarżąca podkreśliła, że oznaczenia mogą mieć charakter - obowiązujących ustaleń planu (wymienione w § 3 uchwały) - oraz oznaczeń elementów informacyjnych. Co za tym idzie wszelkie oznaczenia użyte na rysunku planu nie będące ustaleniami projektu planu miejscowego (nie wymienione w § 3 uchwały) stanowią oznaczenia elementów informacyjnych.

Rada Miasta podkreśliła też, iż do opracowania planu zamówiono zgodnie z art. 16 ust. 1 PlanZagospU kopię mapy zasadniczej w skali 1:2000 z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Mapa została wykonana przez ZGDCM Geopoz. Miejska Pracownia Urbanistyczna otrzymała kopię w formie wydruku ze stosownym potwierdzeniem aktualności w formie pieczęci, daty i podpisu osób uprawnionych oraz w wersji elektronicznej, która została wykorzystana do opracowania rysunku planu w programie M.. Aktualizacja map zasadniczych przez odpowiednie służby geodezyjne i kartograficzne jest procesem ciągłym, będącym następstwem prowadzenia, a następnie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji powstałych w wyniku tych prac. Z ustawowej definicji pojęcia mapy zasadniczej wynika, iż jest to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające aktualne informacje o przestrzennym rozmieszczeniu obiektów ogólnogeograficznych oraz elementach ewidencji gruntów i budynków, a także sieci

uzbrojenia terenu: nadziemnych, naziemnych i podziemnych (art. 2 pkt 7 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Z założenia zatem ustawodawcy wynika, że mapa zasadnicza zawiera aktualne informacje o terenie. Rada podkreśliła, organ błędnie powołał się na § 10 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. bowiem mapy zasadnicze nie należą do materiałów planistycznych. Wskazała, że celem opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest dokonanie aktualizacji opracowań kartograficznych na dzień przekazania projektu do opiniowania i uzgodnienia. Podmiot wykonujący projekt planu miejscowego jest zainteresowany jedynie uzyskaniem kopii map zasadniczych, które posłużą jako podkład wykonania rysunku projektu planu. Takie mapy - z podmiotu, który stanowi służbę geodezyjno-kartograficzną otrzymała MPU dnia 23 czerwca 2004 r..

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego ukośnego czarnego szrafu skarżąca podniosła, iż uwagi Wojewody w tym zakresie wykraczają poza zakres postępowania nadzorczego, dotyczyły bowiem merytorycznych rozwiązań planistycznych - metody i warsztatu pracy, a nie zasady sporządzenia planu. W pracach nad planem, w tym w wykonanej do planu prognozie oddziaływania na środowisko zidentyfikowano i zilustrowano graficznie zasięgi obszarów oddziaływania ponadnormatywnego hałasu ul. (...) (w stanie istniejącym), planowanej ul. (...) oraz linii kolejowej. W projekcie, tereny, położone w tych obszarach poddano analizie i wprowadzono stosowne zapisy oraz oznaczenia na rysunku planu. W planie na terenach objętych ponadnormatywnym hałasem nie zlokalizowano nowej funkcji mieszkaniowej, dopuszczono jedynie uzupełnienie istniejącej struktury. Studium przesądza ponadto iż "w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej - zachowanie odległości linii zabudowy od źródeł hałasu niezbędnej dla kształtowania wymaganych warunków akustycznych". W związku z powyższym tereny poddano analizie możliwej funkcji, wysokości oraz lokalizacji zabudowy - tak, by w maksymalnym stopniu zabudowa położona była poza obszarem oddziaływania ponadnormatywnego hałasu. Tam, gdzie to możliwe wprowadzono funkcję usługową, nie wymagającą komfortu akustycznego lub dla której będzie można zapewnić właściwe warunki akustyczne wewnątrz pomieszczeń. W efekcie na rysunku planu szraf, oznaczający obszar ponadnormatywnego oddziaływania hałasu, został wprowadzony wyłącznie na tych terenach, gdzie linii i wysokości zabudowy nie można było dostosować w sposób umożliwiający zapewnienie wymaganego komfortu akustycznego dla istniejącej i planowanej zabudowy. Tej techniki sporządzania planu nie można jednak uznać za brak konsekwencji użycia oznaczenia graficznego - oznaczenie to zostało wprowadzone do tych terenów w sytuacji gdy w inny sposób (np. poprzez odpowiednią wysokość zabudowy) nie można było zapewnić wymogu uzyskania komfortu akustycznego.

W końcu odnosząc się do zarzutu niezgodności kolorystyki zawartej w części graficznej z § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skarżąca podkreśliła, iż organ nadzoru nie sprecyzował, które konkretnie, użyte w planie, graficzne oznaczenia barwne "o barwach zbieżnych z podstawowymi graficznymi oznaczeniami ustalonymi w rozporządzeniu" mogą jego zdaniem wprowadzić trudności w odczytaniu ustaleń rysunku planu co czyni praktycznie niniejszy zarzut bezprzedmiotowym i utrudnia replikę. Podkreśliła, iż w myśl § 9 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. "w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych". Wyżej cytowane rozporządzenie w § 7, w punkcie 9 dopuszcza w razie potrzeby stosowanie oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu miejscowego planu.

Skarżąca podkreśliła też, iż sformułowania użyte przez Wojewodę dotyczące "zbieżności oznaczeń graficznych" jak i "możliwych trudności w odczytywaniu ustaleń" jest bardzo ocenne. Rozstrzygnięcie nadzorcze - jako akt o daleko idących konsekwencjach prawnych, nie może opierać się na przypuszczeniach - w szczególności, gdy konkluzją tych przyszytych, niepewnych ocen jest istotne naruszenie przepisów prawa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda W. wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazał, iż postępowanie nadzorcze toczy się z urzędu, a wyrażenie stanowiska w kwestiach przekazanej uchwały jest ograniczone ze względu na fakt, iż wszystkie czynności gminy związane z podjęciem uchwały kończą się w zasadzie z chwilą jej uchwalenia. W tej sytuacji brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nie jest okolicznością, która może mieć wpływ na wynik sprawy. Zajęte w przedmiotowym rozstrzygnięciu nadzorczym stanowisko Wojewody nie jest i nie może być wynikiem negocjacji czy uzgodnień dokonywanych z organem jednostki samorządu terytorialnego, a stanowi wyłącznie efekt oceny przedmiotowej uchwały i jej zgodności z obowiązującym prawem.

Wojewoda podkreślił, że artykuł 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje organowi nadzoru pełną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podaje tylko wyraźne przesłanki powodujące nieważność uchwały rady gminy dotyczącej studium lub planu miejscowego.

Zarzucana przez organ nadzoru niezgodność uchwalonego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi ewidentne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego a zatem w myśl wyżej przywołanego art. 28 ustawy jest to uzasadniona przesłanka do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Dalej podano, że pod rządami dawniej obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym konkretnie jej art. 18 ust. 2 pkt 2 a wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego badał spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium. W obowiązującym obecnie stanie prawnym tj. pod rządami ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wyraźnie określił, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, których projekt w myśl art. 15 ust. 1 ustawy musi być sporządzony zgodnie z zapisami studium. Biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy należy stwierdzić, iż zmieniając te przepisy zamiarem jego było nadanie zgodności ustaleń planu ze studium szczególnego charakteru i znaczenia. Zdaniem

organu nadzoru pojęcie zgodności planu miejscowego ze studium nie jest pojęciem niedookreślonym, nie może też mieć charakteru ocenego.

Organ podkreślił, iż w zakresie sprawowanego przez wojewodę nadzoru mieści się badanie zgodności planu ze studium. Argumentem dodatkowo przemawiającym za pełnym prawem do badania owej zgodności planu ze studium jest art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Wojewoda zaznaczył, że teren oznaczony w planie symbolem 1 U leży na obszarze oznaczonym w studium symbolem II.M-A.

Obszar ten w studium leży w większym obszarze oznaczonym zielono - szarym kolorem jako tereny częściowe wylądzone z zabudowy z preferowanymi funkcjami oznaczonymi ukośnym czarnym szrafem i literą M jako: "zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, ekstensywna, rezydencjonalna". Trudno zgodzić się z argumentem strony skarżącej, że określone w tekście uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1 U funkcje: stacje paliw, warsztaty, usługi handlu i rzemiosła jako usługi o charakterze podstawowym, mogły stanowić uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej.

W studium konkretnie wskazane są tereny przewidywane pod tereny dla funkcji mieszkaniowo - usługowej jak również pod tereny skoncentrowanych funkcji działalności gospodarczej w tym: rzemiosło usługowe (naprawcze) oznaczone na rysunku studium symbolem AGru. Całkowita rezygnacja z przeznaczenia tego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, ekstensywną i rezydencjonalną powinna być poprzedzona zmianą odpowiednich ustaleń studium.

Zdaniem organu nadzoru, wyjaśnienie strony skarżącej o informacyjnym charakterze oznaczenia dotyczącego drogi rowerowej jest niezasadnione i niekonsekwentne w porównaniu z zapisami tekstu planu i oznaczeń graficznych dotyczących ścieżek rowerowych dla pozostałych ulic objętych planem.

Integralną częścią uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rysunek planu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istnieje wymóg jednoznaczności między tekstem planu a rysunkiem. Natomiast w stosunku do użytych na rysunku planu oznaczeń graficznych, nie dokonano podziału na oznaczenia obowiązujące i uzupełniające, podczas gdy w § 3 w części tekstowej planu określono obowiązujące ustalenia planu przedstawione na rysunku planu.

Odnośnie kwestii braku potwierdzenia "aktualności" podkładów mapowych organ nadzoru powołał się na treść art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wskazał, że na rysunku planu stanowiącym załącznik do uchwały brak jest dowodów świadczących o pochodzeniu mapy z powyższego zasobu.

Zaznaczył też, że wyjaśnienia strony skarżącej nie tłumaczą faktu oznaczenia terenów usługowych oznaczonych symbolem 17U i 24U jako obszarów negatywnego oddziaływania hałasu samochodowego, a pominięcia terenów usługowych i mieszkaniowych oznaczonych symbolami 8U, 9MN, 11 MW/U i 14 MW.

Stwierdził też, iż zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny dróg publicznych oznacza się symbolem KD i kolorem białym, natomiast tereny dróg wewnętrznych symbolem KDW kolorem jasnoszarym. Niewłaściwe zatem jest oznaczenie kolorem szarym terenów dróg publicznych.

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 (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: SamGminU) w związku art. 61 § 1 i 4 KPA Procedura ta wymaga, aby postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczynał z urzędu, zawiadamiając o tym organ gminy. Zaznaczyć trzeba, iż 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 rok2003, nr 3, poz. 43).

W niniejszej sprawie - 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.; dalej: PostAdmU). 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 (Dz.U. 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 spółeczności 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. SamGminU. 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.; dalej: PlanZagospU). 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. SamGminU, lecz jedynie brak dodatkowego powołania przepisu szczególnego - art. 28 ust. 1 PlanZagospU.

W realiach rozpoznawanej sprawy nie doprowadziło to do pogorszenia sytuacji prawnej strony skarżącej, skoro Wojewoda W. orzekł nieważność przedmiotowej uchwały "ze względu na istotne naruszenie prawa", gdy tymczasem w myśl art. 28 ust. 1 PlanZagospU 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 PlanZagospU 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 dla terenu 1 U, przyjęte w uchwale Rady Miasta P. (...) z dnia 11 lipca 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".

Podkreślić należy, iż generalnie stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium jest jednym z założeń polityki przestrzennej gminy i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium, silniejszy lub słabszy.

Analiza treści rozstrzygnięcia nadzorczego musi prowadzić do wniosku, iż wskazany zarzut Wojewody nie uwzględnia zapisów studium zawartych na stronie 273, gdzie znajdują się "wyjaśnienia i interpretacja zapisów - studium-". Wskazano tam wyraźnie, iż granice terenów pod różne formy zabudowy traktuje się jako orientacyjne, a więc, że "studium" przedstawia zgeneralizowany obraz użytkowania terenów miasta oraz, że przedstawione na rysunku przeznaczenie terenów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę oznacza funkcję dominującą, a nie wyłączną i może być ona uzupełniona innymi funkcjami z uwzględnieniem zasad uwzględnionych w studium. W tym właśnie kontekście zarzut Wojewody o niezgodności ustaleń planu dla terenu 1 U z zapisami studium należy uznać za niezasadny. Skoro bowiem w studium wprost stwierdzono, iż przeznaczenie terenów pod zabudowę oznacza funkcję dominującą, to zgodność planu miejscowego ze studium w tym zakresie mogła być rozważana wyłącznie z punktu widzenia naruszenia tej funkcji. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda kwestii tej w żaden sposób nie wyjaśnił, co czyni zasadnym argument skargi odnośnie wymogów uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i znaczenia udziału Rady Gminy w postępowaniu (której argumentacja mogła mieć wpływ na podejmowane rozstrzygnięcie). Dopiero w odpowiedzi na skargę Wojewoda podjął próbę uzasadnienia stanowiska we wskazanym aspekcie, ograniczając się jednak wyłącznie do stwierdzenia, iż na terenie 1U nie dopuszcza się zabudowy mieszkaniowej, w studium wyraźnie wskazano tereny dla funkcji mieszkaniowo - usługowej oraz tereny skoncentrowanych funkcji działalności gospodarczej, a całkowita rezygnacja z przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, ekstensywną i rezydencjonalną powinna być poprzedzona zmianą odpowiednich ustaleń studium. Stanowisko takie jest nieuzasadnione. Fakt, iż w studium dla terenu II.M-A określono funkcję mieszkaniową nie może - o czym była mowa - prowadzić do wniosku, iż jest to funkcja wyłączna, a do tego sprowadza się argumentacja Wojewody.

Dlatego podzielić trzeba twierdzenia skargi, iż zgodnie z dyrektywami interpretacyjnymi uzupełnieniem funkcji dominującej mieszkaniowej może być funkcja usługowa, co przesądza wadliwość rozstrzygnięcia nadzorczego w tym zakresie.

Fakt, iż funkcja usługowa obejmuje cały obszar U1 nie stanowi naruszenia zasad sporządzania planu - wymogu zgodności ze studium - skoro teren U1 stanowi niewielką część obszaru II M-A. Podzielić trzeba pogląd, iż jeżeli w przyszłości Rada Miasta P. podejmie uchwałę o zagospodarowaniu całego terenu II.M-A - to organ sporządzający będzie musiał zaprojektować na nim przeznaczenie w taki sposób aby funkcja mieszkaniowa była funkcją dominującą.

Należy podzielić stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. II SA/GD 1794/98, 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.

Po wtóre zaznaczyć trzeba, iż Studium stwierdza iż "w planowaniu przestrzennym i postępowaniu administracyjnym - stosowanie zakazów lokalizacji terenów zabudowy oraz pojedynczych obiektów, wymagających komfortu akustycznego, na obszarach objętych ponadnormatywnym hałasem komunikacyjnym" (s. 180 studium, punkt 4.7.IV). Skoro bezsporne jest, że teren 1U położony jest w zasięgu ponadnormatywnego hałasu, to zlokalizowanie na tym obszarze funkcji mieszkaniowej było nieuzasadnione i sprzeczne z powyższym zapisem.

W związku z powyższym uznać należy, iż ustalona w planie funkcja na terenie 1 U jest zgodna ze Studium, stanowi uzupełnienie funkcji mieszkaniowej, która ma dominować na obszarze II.M-A wyznaczonym w Studium. Ustalenia planu spełniają wymóg zgodności ustaleń planu ze Studium zawarty w art. 9 ust. 4 PlanZagospU.

Odnosząc się do zasadności rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie dotyczącym wrysowanej ścieżki rowerowej na terenie KD.Z.1 oraz akcentowanego przez Wojewodę braku podziału na oznaczenia obowiązujące i uzupełniające w pierwszej kolejności wskazać należy na znaczenie części graficznej planu miejscowego. W doktrynie podkreśla się iż w pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu (R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, Warszawa 1995 r., s. 32, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod. red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006 r., s. 158) Nie powinno w związku z tym ulegać wątpliwości, że przy wykładni treści planu należy łącznie analizować zarówno tekst planu, jaki i załącznik graficzny. Jednakże należy mieć na uwadze, iż rysunek planu jest opracowaniem graficznym, które nie spełnia wymagań normy prawnej z jej klasyczną budową (adresat, okoliczności, nakaz określonego zachowania). Wymaga zatem przełożenia na język normy prawnej, dopiero wtedy może mieć moc wiążącą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. akt II SA/LU 854/02). Rysunek planu obowiązuje zatem wyłącznie w takim zakresie, w jakim zostało to wyszczególnione w uchwale rady o treści planu (por. "Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne" Zygmunt Niewiadomski, publ.: "Samorząd Terytorialny" 1995/6/48).

Mając na uwadze powyższe poglądy podnieść należy, iż w § 11 planu dla terenu KD-Z. 1 (planowana ul. (...)) ustalono przeznaczenie podstawowe (§ 11 ust. 1 pkt 1) oraz przeznaczenie dopuszczalne (§ 11 ust. 1 pkt 2). W § 11 ust. 6 pkt 2 wskazano, że w zakresie parametrów, wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustala się obowiązujące ustalenia przedstawione w tabeli. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, iż w ustaleniach planu droga rowerowa nie została zapisana jako obowiązujące ustalenie dla terenu KD-Z. 1. Stosownie do treści § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587; dalej: Rozporządzenie) projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego. W niniejszej sprawie użyte oznaczenia graficzne na rysunku planu stanowią oznaczenie elementu informacyjnego.

Należy zatem podzielić pogląd skarżącej, iż rysunek planu, ilustruje jedynie możliwość realizacji drogi rowerowej po północnej stronie jezdnii, droga ta stanowi dla tego terenu przeznaczenie dopuszczalne, ale nie stanowi ona obowiązującego ustalenia planu. Podobnie należy ocenić część rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym Wojewoda podniósł, iż w stosunku do użytych na rysunku planu oznaczeń graficznych, nie dokonano podziału na oznaczenia obowiązujące i uzupełniające podczas gdy w § 3 części tekstowej planu określono obowiązujące ustalenia planu przedstawione na rysunku planu. Mając na uwadze powyższe rozważania trzeba uznać, że zamieszczenie w części graficznej elementów informacyjnych niebędących ustaleniami planu miejscowego nie stanowi naruszenia § 8 ust. 2 Rozporządzenia, a wobec jednoznacznej treści § 3 należy je rozumieć właśnie jako uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu projektu. Zgodnie z powołanym przepisem na projekcie rysunku planu miejscowego zastosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego i dołączone objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W zakresie ustaleń dotyczących oznaczeń informacyjnych (uzupełniających), można je wyinterpretować właśnie z porównania części tekstowej planu z częścią graficzną.

W związku z powyższym przychylić należy się do argumentacji Rady Gminy, iż podział oznaczeń ma charakter dychotomiczny - oznaczenia mogą mieć charakter -obowiązujących ustaleń planu (wymienione w § 3 uchwały) - oraz oznaczeń elementów informacyjnych. Co za tym idzie wszelkie oznaczenia użyte na rysunku planu niebędące ustaleniami wynikającymi wprost z projektu planu miejscowego (nie wymienione w § 3 uchwały) stanowią oznaczenia elementów informacyjnych.

Odnosząc się do części uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, w której Wojewoda wskazał na naruszenie art. 16 PlanZagospU i § 10 ust. 1 Rozporządzenia, przez brak potwierdzenia podkładu mapowego, należało przede wszystkim podkreślić, iż Wojewoda błędnie powołał się na treść § 10 ust. 1 Rozporządzenia, zgodnie z którym materiały planistyczne, sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia. W tym zakresie słusznie zauważa skarżąca, iż mapy (w tym mapy zasadnicze) nie należą do materiałów planistycznych. W § 2 pkt 5 Rozporządzenia, w którym zawarto definicję materiałów planistycznych, określono, że - należy przez nie rozumieć opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, a także opracowania, koncepcje, projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem planu miejscowego, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych. Przepis ten nie ma zatem zastosowania do podkładów mapowych na których sporządza się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

§ 5 Rozporządzenia stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Projekt rysunku planu powstał - zgodnie art. 16 ust. 1 PlanZagospU z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych w skali 1:2000. Mapa taka została przekazana z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w dniu 23 czerwca 2004 r..

Zaznaczyć należy, iż - jak wskazała skarżąca - została ona przekazana w formie wydruku ze stosownym potwierdzeniem aktualności w formie pieczęci, daty i podpisu osób uprawnionych oraz w wersji elektronicznej, która została wykorzystana do opracowania rysunku planu w programie M.. Mapa taka jest dokumentem urzędowym i stanowi dowód tego, co zostało w niej urzędowo stwierdzone (art. 76 § 1 KPA). W tej sytuacji nie sposób dopatrzeć się - w podanym zakresie - naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W zakresie dotyczącym oznaczenia graficznego w postaci ukośnego czarnego szrafu przedstawiającego obszary negatywnego oddziaływania hałasu samochodowego drogi KD-G.1 ((...)), podzielić należy pogląd skarżącej, iż uwagi Wojewody wykraczają poza zakres postępowania nadzorczego. Zastrzeżenia organu w tej części nie zostały oparte na żadnej podstawie prawnej i dotyczą merytorycznych rozwiązań planistycznych. Wojewoda nie wskazał, jaką zasadę sporządzania planu naruszono i już tylko z tego względu należało także w tej części rozstrzygnięcie nadzorcze uchylić.

Na marginesie jednak wskazać trzeba, iż logiczną i przekonującą należy uznać argumentację skarżącej, iż szraf, oznaczający obszar ponadnormatywnego oddziaływania hałasu, został wprowadzony wyłącznie na tych terenach, gdzie linii i wysokości zabudowy nie można było dostosować w sposób umożliwiający zapewnienie wymaganego komfortu akustycznego dla istniejącej i planowanej zabudowy, a zatem w sposób konsekwentny. Na terenach objętych ponadnormatywnym hałasem nie zlokalizowano nowej funkcji mieszkaniowej, dopuszczono jedynie uzupełnienie istniejącej struktury.

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, iż stosownie do § 9 ust. 1 - załącznik nr 1 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).

Wojewoda zarzucając projektowi, iż zawiera on oznaczenia, nic będące ustaleniami planu, wynikającymi z § 3 części tekstowej planu, o barwach zbieżnych z podstawowymi graficznymi oznaczeniami ustalonymi w rozporządzeniu, nie sprecyzował, które konkretnie, użyte w planie, graficzne oznaczenia barwne ma na myśli. W odpowiedzi na skargę - mimo takiego zarzutu podniesionego przez skarżącą - kwestii tej nie wyjaśnił i ograniczył się do stwierdzenia, iż niewłaściwie oznaczono kolorem szarym tereny dróg publicznych.

Odnosząc się do ogólnikowego zarzutu dotyczącego oznaczenia ponownie należy przywołać treść § 7 pkt 9 Rozporządzenia i powołaną wyżej argumentację sprowadzającą się do twierdzenia, iż możliwe jest zawarcie w projekcie rysunku elementów, które wprost nie wynikają z planu.

Kwestią wykładni przepisów rozporządzenia i odpowiednich zapisów przedmiotowego aktu prawa miejscowego jest natomiast to, czy zbieżność dodatkowych oznaczeń graficznych użytych w planie z podstawowymi oznaczeniami - służy starannemu rozwiązaniu, stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4, PlanZagospU czy też - jak zarzuca Wojewoda - wprowadzi trudności interpretacyjne. Zwrócić jednak trzeba uwagę na fakt, iż uzupełniający charakter części graficznej oraz fakt, iż drogom odpowiadają oznaczenia literowe powoduje, iż kolor szary takich wątpliwości interpretacyjnych nie powoduje.

Reasumując skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze w ocenie Sądu jest zasadna wobec czego na zasadzie art. 148 i art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270) orzeczono jak w sentencji.