



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Poz. 3488

Elektronicznie podpisany przez:

Lidia Przewoźna

Data: 2018-04-17 11:23:00



WYROK NR IV SA/PO 743/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 7 lutego 2018 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Pleszew rejon ulic Kaliska - Piaski"
dla południowo - wschodniej części miasta Pleszewa - Etap II**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 743/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 lutego 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pleszewie

z dnia 14 września 2016 r. nr XVII/195/2016

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Pleszew rejon ulic Kaliska - Piaski” dla południowo - wschodniej części miasta Pleszewa - Etap II

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 4, § 8, § 9 co do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2.MN/U, 6.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U i 17.MN/U, § 28 ust. 2, § 32 ust. 2 pkt 2, § 32 ust. 2 pkt 3, § 32 ust. 2 pkt 4, § 32 ust. 2 pkt 9, § 39 ust. 3 pkt 3;

2. w pozostałym zakresie oddala skargę;

3. zasądza od Gminy Pleszew na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 743/17

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 14 września 2016 r. nr XVII/195/2016 Rada Miejska w Pleszewie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "Pleszew rejon ulic Kaliska - Piaski" dla południowo-wschodniej części miasta Pleszewa - Etap II. Uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2016 r., poz. 5542).

Pismem z 25 maja 2017 r. Wojewoda Wielkopolski, zastępowany przez zawodowego pełnomocnika, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenia od Gminy, na rzecz Skarżącego, kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zdaniem strony skarżącej doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew, zastępowany przez zawodowego pełnomocnika, wniósł o oddalenie skargi w całości.

Uzasadniając skargę pełnomocnik Wojewody sformułował opisane poniżej zarzuty:

1. Na rysunku planu zamieszczono nieaktualny wyrys ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pleszew uchwalonego uchwałą z 22 stycznia 2016 r. nr XI/125/2016 (dalej jako Studium), a zatem na podstawie analizy załącznika graficznego uchwały nie jest możliwe stwierdzenie, czy ustalenia planu nie naruszają obowiązującego Studium.

W odpowiedzi na ten zarzut pełnomocnik Burmistrza napisał, że dopiero na ostatnim etapie procesu planistycznego (od dnia 22 stycznia 2016 r.) zaczęło obowiązywać nowe Studium. Umieszczenie na rysunku planu wyrys z poprzednio obowiązującego Studium nie uniemożliwiło stronie skarżącej odniesienia się do zapisów obecnie obowiązującego Studium.

2. Przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 6.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U, 17.MN/U jest sprzeczne z ustaleniami Studium. Na ww. terenach wprowadzono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na obszarach, które w Studium wchodziły w skład terenów oznaczonych jako tereny produkcyjne i produkcyjno-usługowe. Organ nadzoru zaznaczył, że w pkt. 2.3.3 Studium znajdują się zapisy, zgodnie z którymi na terenach produkcyjnych i produkcyjno-usługowych nie może być lokalizowana zabudowa mieszkaniowa. Ponadto część terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonego w planie symbolem 2.MN/U wchodzi w skład terenu, który w Studium jest oznaczony jako teren cmentarza. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w Studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę.

W odpowiedzi na ten zarzut pełnomocnik Burmistrza napisał, że dla terenu 6 MN/U wydano w czasie poprzedzającym uchwalenie planu decyzję o warunkach zabudowy dla trzech budynków mieszkalnych oraz związanej z nimi drogi dojazdowej, która w planie jest częścią ulicy 3 KDL. Wydłużenie tego terenu aż do planowanej ulicy 7 KDL jest jedynie konsekwencją „logiki planowania”. Identycznie wygląda ustalenie przeznaczenia na terenie 14 MN/U, gdzie wydano trzy decyzje o warunkach zabudowy, z których dwie zakończyły się wydaniem prawomocnego pozwolenia na budowę. Ustalenie przeznaczenia dla terenów 15 MN/U i 17 MN/U wynika z kontynuacji zabudowy wzdłuż ulicy Piaski, gdzie obecnie znajdują się już pojedyncze budynki mieszkalne.

Pełnomocnik uznał, że uchwalony plan nie narusza ustaleń Studium. Szczegółowe funkcje terenów przeznaczonych pod zabudowę powinny być określone w ramach planu miejscowego, na podstawie istniejącego stanu zagospodarowania, wydanych decyzji i pozwoleń na budowę. Zdaniem pełnomocnika jest ważne, aby funkcje „uzupełniające” nie zdominowały funkcji podstawowej określonej w Studium. Plan utrzymał funkcję podstawową - tereny produkcyjne i produkcyjno-usługowe, wprowadzając w niewielkim zakresie funkcję mieszkaniową z usługami.

Nadto pełnomocnik zauważył, że część terenu przylegającego do cmentarza, oznaczonego symbolem 2MN/U (niewielki fragment w południowo - wschodnim narożniku istniejącego cmentarza) nie była

planowana pod poszerzenie cmentarza, a właściciele gruntu wnioskowali o pozostawienie tego terenu w dotychczasowym przeznaczeniu wynikającym z jego użytkowania. Ponadto w trakcie opracowywania planu (zbieranie wniosków, uzgodnienia, pierwsze wyłożenie do publicznego wglądu), obowiązywało wcześniejsze Studium, nie uwzględniające poszerzenia cmentarza w tym miejscu.

3. W § 32 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały, na terenie cmentarza oznaczonych symbolami ZC, dopuszczono lokalizację domów przedpogrzebowych oraz kostnic, nie ustalając przy tym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., dalej jako u.p.z.p.). Zdaniem strony skarżącej obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa we wskazanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym planie zabudowy na terenie cmentarza rodzi więc obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W odpowiedzi na ten zarzut pełnomocnik Burmistrza napisał, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 roku w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48 poz. 284, dalej jako rozporządzenie w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze) cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym. Ład przestrzenny na takim terenie osiąga się nie wskaźnikami czy liniami zabudowy, które są odpowiednie dla zabudowy przyulicznej, ale na podstawie kompozycji przestrzennej uwzględniającej zieleni o charakterze izolacyjnym i dekoracyjnym, drogi i ciągi piesze, place, lokalizację miejsc grzebalnych, domu przedpogrzebowego lub kaplicy. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze, wielkość i funkcja obiektów (domu przedpogrzebowego lub kaplicy) uzależnione są od lokalnych potrzeb. Ustalanie zatem gabarytów zabudowy jest zabiegiem czysto formalnym, nie mającym nic wspólnego z ładem przestrzennym, o który chodzi w planowaniu. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912, dalej jako ustawa o cmentarzach) na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica. Zdaniem pełnomocnika budowa takich obiektów jest możliwa niezależnie od ustaleń planu.

4. W zaskarżonej uchwale zostały wyznaczone strefy ochrony sanitarnej wokół terenów cmentarza oznaczonych symbolami 1.ZC i 4.ZC. w stosunku do których ustalono, w § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, że w granicach strefy sanitarnej obowiązuje zakaz lokalizowania nowych budynków mieszkalnych oraz obiektów związanych z produkcją artykułów żywnościowych. Zdaniem organu nadzoru poważne wątpliwości budzi fakt, że w ramach jednostki 4.ZC został wydzielony rejon lokalizacji zieleni parkowej i wyznaczone granice lokalizacji miejsc grzebalnych, przy czym strefa ochrony sanitarnej została wyznaczona w odległości 50 m od tej granicy a tym samym znalazła się w obszarze terenu samego cmentarza. Taki sposób wyznaczenia strefy sanitarnej jest sprzeczny z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm., dalej jako P.b.) cmentarz stanowi budowlę, w skład której wchodzi różne elementy tj. miejsca pochówku, zieleni, komunikacja wewnętrzna, kaplica, itp., a nie wyłącznie miejsca grzebalne. W tym kontekście wątpliwości może budzić również zawarty w § 32 ust. 2 pkt 3 uchwały zakaz lokalizacji miejsc grzebalnych w części terenu cmentarza, jako ustalenie wykraczające poza zakres dopuszczalnych regulacji planu miejscowego.

Dalej Wojewoda Wielkopolski napisał, że, stwierdzając wadliwość ustalenia strefy sanitarnej w zakresie części terenu cmentarza o symbolu 4.ZC, kwestionuje wprowadzenie w miejscowym planie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie oznaczonym symbolem 1.U/MN - bezpośrednio graniczącym z terenem tego cmentarza.

Ponadto Wojewoda Wielkopolski zarzucił, że w planie nie wyznaczono stref ochrony sanitarnej wokół jednostek oznaczonych jako 2.ZC i 3.ZC, które zgodnie z § 32 ust. 2 pkt 9 uchwały stanowią rezerwę pod poszerzenie cmentarza, na której mogą być realizowane kolumbaria. Wojewoda Wielkopolski wskazał, że zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze, powierzchnię grzebalną stanowią miejsca przeznaczone na groby ziemne i murowane oraz do składania zwłok i szczątków w katakumbach i kolumbariach. Zatem kolumbaria stanowią część powierzchni grzebalnych cmentarza,

w związku z czym brak jest uzasadnienia dla odstąpienia od wyznaczenia stref sanitarnych wokół projektowanych terenów oznaczonych jako 2.ZC i 3.ZC.

Następnie Wojewoda Wielkopolski zarzucił, że określony w § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały zakaz zabudowy w granicach strefy sanitarnej w przypadku cmentarza oznaczonego jako teren 1.ZC, obejmuje, w części, teren nieobjęty zakresem planu. Powyższe ocenił jako przekroczenie właściwości organu sporządzającego plan w zakresie zawarcia w planie ustaleń odnoszących się do terenu znajdującego się poza zakresem wyznaczonym w uchwale intencyjnej.

Dalej Wojewoda Wielkopolski zarzucił, że w § 39 ust. 3 pkt 3 uchwały ustalono, że jednostka bilansowa 3.KS stanowi rezerwę terenu pod realizację parkingu dla cmentarza i ogrodów działkowych. Podobnie w § 32 ust. 2 pkt 9 uchwały, w odniesieniu do jednostek oznaczonych jako 2.ZC i 3.ZC, ustalono, że stanowią one rezerwę pod poszerzenie cmentarza, na której mogą być realizowane kolumbaria. Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis art. 15 u.p.z.p. nie przewiduje możliwości określenia przeznaczenia terenu jako rezerwy na konkretny cel, tym samym takie określenie w planie jest niedopuszczalne zwłaszcza w przypadku, gdy prowadzi do niejasności i wątpliwości interpretacyjnych w kwestii zasadniczej jaką jest przeznaczenie danego terenu i możliwość jego zagospodarowania.

W odpowiedzi na te zarzuty pełnomocnik Burmistrza napisał, że w odniesieniu do kontrowersji w rozumieniu istoty stref ochrony sanitarnej wokół cmentarzy należy wziąć pod uwagę szczególnie kontekst przestrzenny w jakim funkcjonuje cmentarz parafialny na terenie 1 ZC. Przedmiotowy cmentarz powstał przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315, dalej jako rozporządzenie o terenach odpowiednich na cmentarze), w którym określono jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze i którym ustanowiono strefy sanitarne wokół cmentarzy. Ze względu na wartość historyczną cmentarz w całości jest objęty ochroną konserwatorską. Ponieważ teren jest mocno zainwestowany, zaistniała potrzeba wyznaczenia terenów pod nowe miejsca pochówku. Bezpośrednie sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej wyklucza lokalizację tradycyjnych miejsc grzebalnych, w związku z czym tereny położone w 50-metrowej strefie sanitarnej przeznaczono jako rezerwę na poszerzenie cmentarza z lokalizacją wyłącznie kolumbariów. Z art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach wynika, że chowanie urn zawierających spopielone szczątki ludzkie, nie wymaga upływu 20 letniego okresu dla ponownego użycia grobu. Zatem pełnomocnik uznał, że lokalizacja kolumbariów nie wymaga strefy ochrony sanitarnej.

Dalej pełnomocnik napisał, że z treści § 3 ust. 1 rozporządzenia o terenach odpowiednich na cmentarze wynika, że strefy liczy się od cmentarza pojmowanego jako miejsca grzebania zwłok, a nie od granicy cmentarza jako całego założenia wraz z kostnicą, kaplicą i innymi obiektami towarzyszącymi. Od granicy cmentarza liczy się jedynie odległość ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych (§ 3 ust. 2).

Następnie pełnomocnik ocenił, że nie stanowi naruszenia prawa wydzielenie, w ramach jednej jednostki bilansowej, rejonów o odmiennych zasadach zagospodarowania. Na terenie jednostki 4 ZC wydzielono rejon lokalizacji zieleni parkowej oraz określono granice lokalizacji miejsc grzebalnych. Zapis powyższy jest zgodny z § 3 rozporządzenia w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze, według którego cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym. Tym bardziej dotyczy to cmentarzy historycznych wykorzystywanych również jako miejsce spacerów, odpoczynku od zgiełku, wyciszenia.

Jako niezrozumiały został oceniony zarzut objęcia ustaleniami planu części terenu położonego poza jego zakresem. Wkreślona strefa ochrony sanitarnej wokół cmentarza, na terenach sąsiadujących z cmentarzem a znajdujących się poza zakresem opracowania ma charakter czysto informacyjny i dotyczy cmentarza istniejącego, wobec czego nie pociąga za sobą żadnych skutków wynikających z planu. Pełnomocnik podkreślił, że w zaskarżonej uchwale jednoznacznie określono granice obowiązywania ustaleń planu.

Zastosowane w uchwale pojęcie „rezerwy terenu” nie wprowadza niejasności i wątpliwości, gdyż przyszła funkcja terenu została określona jednoznacznie. Zapis powyższy sugeruje, że przeznaczenie terenu nie nastąpi zaraz po uchwaleniu planu, ale w późniejszym, odpowiednim momencie.

5. Dalej Wojewoda zarzucił naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, dalej jako Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu

miejscowego planu), zgodnie z którym na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W § 28 ust. 2 Uchwały ustalono, w odniesieniu do terenu zabudowy usługowej oznaczonego symbolem 1.U, że nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wyznaczone tylko od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi gminnej w klasie Z i od osi skrajnego toru kolejowego, a na rysunku planu, na tym terenie dodatkowo została wyznaczona niezwymiarowana linia zabudowy od drogi 5.KDL.

Nadto, oznaczenie strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza na rysunku planu jest rozbieżne z oznaczeniem zawartym w objaśnieniach zastosowanych oznaczeń.

Ponadto, na rysunku planu nie zawarto barwnego oznaczenia dla niewielkiego terenu znajdującego się w północnej części planu w granicy linii rozgraniczającej teren oznaczonym jako 1.ZD.

Dalej Wojewoda Wielkopolski zarzucił, że przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony na kopii mapy ewidencyjnej, niemniej w dokumentacji planistycznej nie ma informacji, że w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym jest brak map zasadniczych dla terenu miasta Pleszewa. Tymczasem, zgodnie z § 8 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych lub w przypadku ich braku map katastralnych.

Dalej Wojewoda Wielkopolski napisał, że w § 27 ust. 2, § 28 ust. 2, § 29 ust. 2, § 30 ust. 2, § 31 ust. 2 uchwały ustalono linie zabudowy poprzez ustalenie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi danej klasy. Jednocześnie na rysunku planu oznaczono, w sposób uwzględniający wskazane powyżej ustalenia części tekstowej uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy wraz z punktowymi wartościami odległości od krawędzi jezdni. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego powyższa konstrukcja ustaleń uchwały jest wadliwa, gdyż po pierwsze w zakresie wyznaczonych terenów nowej zabudowy, dla których linie zabudowy zostały wyznaczone od planowanych dróg publicznych, do czasu budowy jezdni tych dróg, brak będzie możliwości faktycznego ustalenia linii zabudowy, a po drugie w przypadku przebudowy istniejących dróg np. zawężenia jezdni w celu uspokojenia ruchu, ustalona zgodnie z treścią uchwały linia zabudowy wykaczałaby poza odpowiednią linię określoną na rysunku planu. Ponadto wskazane na rysunku planu krawędzie jezdni stanowią zgodnie z przyjętymi objaśnieniami jedynie oznaczenie informacyjne.

W odpowiedzi na te zarzuty pełnomocnik Burmistrza napisał, że istotnie, dla terenu 1U w treści uchwały pominięto nieprzekraczalną linię zabudowy od drogi 5.KDL ale jest to niewielki odcinek, nie mający wpływu na ustalenia planu, a brak ten skorygowano na rysunku planu. Ponadto rysunek planu i treść uchwały wzajemnie się uzupełniają i trudno uznać, że jest to rażące naruszenie prawa.

Ustalanie nieprzekraczalnej linii zabudowy jako odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni jest zgodne z treścią art. 43 ust. 1. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, dalej jako u.d.p.), identycznie definiujących odległości zabudowy od dróg. Zdaniem pełnomocnika trudno uznać, że powyższa konstrukcja ustaleń jest wadliwa gdyż byłoby to jednoznaczne z zakwestionowaniem przepisów ustawy. Pominięcie, na rysunku planu, barwnego oznaczenia dla niewielkiego terenu w północno - wschodnim narożniku terenu o symbolu 1 ZD jest błędem przy wydruku. Niewielka działka jest elementem energetycznej sieci przesyłowej (lokalizacja transformatora) podobnie jak teren oznaczony czerwonym kwadratem na zakończeniu linii przesyłowej na obszarze 1 U.

Dalej pełnomocnik napisał, że plan został wykonany na cyfrowej kopii mapy zasadniczej, ale dla czytelności planu przed wydrukiem zostały „wyłączone” niektóre warstwy mapy (np. budynki poza wpisanymi do ewidencji zabytków, nieistotne dla planu elementy uzbrojenia itp.). Stąd błędne przeświadczenie o użyciu do sporządzenia planu mapy ewidencyjnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest w części zasadna. Sąd zaznacza jednak, że stwierdzone uchybienia nie uzasadniały wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego, o co wnoszono w skardze.

Skargę na przedmiotową uchwałę złożył Wojewoda Wielkopolski, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.; dalej jako u.s.g.). 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 skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; a także postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako CBOSA).

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

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; dalej jako 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.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 14 września 2016 r. nr XVII/195/2016, którą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "Pleszew rejon ulic Kaliska - Piaski" dla południowo-wschodniej części miasta Pleszewa - Etap II. Uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2016 r., poz. 5542). Wojewoda Wielkopolski zaskarżył uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zarzucając istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Tym samym należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Sąd uznaje skargę za dopuszczalną i podlegającą rozpoznaniu

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej Uchwały jak i obecnie, 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 "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r., II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., IV SA/Po 460/16 – CBOSA).

Sąd podkreśla, że Wojewoda w skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu.

Przystępując do oceny skargi Sąd zaznacza, że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową uchwałę. Rodzi to obowiązek skontrolowania trybu sporządzenia miejscowego planu (por. wyroki WSA: z 6 października 2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18 lipca 2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został

uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Sąd zaznacza, że strona skarżąca nie kwestionowała trybu sporządzania zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do analizy zarzutów podniesionych w skardze, należy na wstępie podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Jak zaznaczył NSA w wyroku z 2 lutego 2006 r. II OSK 490/05 (CBOSA), ustalenia miejscowego planu w praktyce ograniczają prawo własności. Przywołane przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest plan miejscowy – co wynika jasno z przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Regulację tę uszczegóławiają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w których ustawodawca zawarł zestawienie, odpowiednio, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego.

Należy zaznaczyć, że owa "obligatoryjność" elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie może być rozumiana zbyt dosłownie, gdyż – jak trafnie przyjmuje się w dominującym obecnie nurcie orzecznictwa sądowoadministracyjnego (por. np. wyrok NSA z 20.04.2016 r., II OSK 1993/14, CBOSA) – plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie – co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Jednakże fakt, iż organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie przesądza, sam w sobie, o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok WSA z 9.02.2012 r., IV SA/Po 1203/11, CBOSA).

Odnosząc się kolejno, w sposób szczegółowy do obu zarzutów skargi, należy stwierdzić, co następuje.

Ad. 1. Strony są zgodne co do tego, że na rysunku planu zamieszczono wyrys z poprzednio obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tak samo nie ulega wątpliwości, że przed uchwaleniem zaskarżonej Uchwały Rada Miejska zestawiała jej zapisy z ustaleniami Studium obowiązującego w dacie uchwalania (§ 1 zaskarżonej uchwały). Zatem ocenie Sądu podlegał błąd polegający na umieszczeniu na rysunku planu wyrysu z poprzednio obowiązującego studium. Zgodnie z § 7 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Jest jasne, że wyrys ze studium towarzyszy części graficznej miejscowego planu w celu ułatwienia analizy zapisów miejscowego planu. Sąd podziela stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę, że analizowany błąd nie przeszkodził stronie skarżącej w odniesieniu się do zapisów aktualnie obowiązującego Studium, która to ocena została dokonana na podstawie mapy studium, a nie wyrysu. Sąd podkreśla, że nawet aktualny wyrys nie wystarcza do potwierdzenia, że plan miejscowy narusza lub nie narusza ustaleń studium. Konieczne jest zapoznanie się z tekstem studium i bardziej dokładnym rysunkiem studium. Wyrys ułatwia jedynie zorientowanie się w rysunku studium, obejmującego całą gminę.

Ad. 2. Sąd w pełni podziela stanowisko zawarte w skardze, że przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 6.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U, 17.MN/U jest sprzeczne z ustaleniami Studium. Oznaczało to

konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 9 co do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami, 6.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U i 17.MN/U a także terenu 2.MN/U. Na terenach oznaczonych symbolami: 6.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U, 17.MN/U wprowadzono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ale obszary te w Studium wchodziły w skład terenów oznaczonych jako tereny produkcyjne i produkcyjno-usługowe. Słusznie organ nadzoru zaznaczył, że w pkt. 2.3.3 Studium znajdują się zapisy, zgodnie z którymi na terenach produkcyjnych i produkcyjno-usługowych nie może być lokalizowana zabudowa mieszkaniowa. Jest to niewątpliwie przykład naruszenia ustaleń studium. Chcąc uchwalić zakwestionowane zapisy miejscowego planu zgodnie z procedurą, Rada Miejska musiałaby wcześniej zmienić stosowne zapisy Studium. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jedną z podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest ta wyrażona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien nie naruszać ustaleń studium. Do dnia 21 października 2010 r. rady gmin miały obowiązek stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium. Wprowadzenie wymogu nienaruszenia ustaleń studium przez plan miejscowy zdaje się rozluźniać związek między studium a planem miejscowym. Przy wykładni tego przepisu należy pamiętać, że nowelizacja art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie pociągnęła za sobą zmiany przepisów art. 9 ust. 4, a zatem na gruncie znowelizowanego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy uznać, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15 i wskazane tam orzecznictwo; CBOSA).

Sąd w pełni podziela także stanowisko strony skarżącej dotyczące terenu 2.MN/U. Wojewoda Wielkopolski słusznie podnosi, że część terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonego w planie symbolem 2.MN/U wchodzi w skład terenu, który w studium jest oznaczony jako teren cmentarza. Nie może mieć znaczenia, że jest to „niewielki fragment”, jak napisano w odpowiedzi na skargę. Nie ma znaczenia także i to, że przedmiotowy obszar nie był planowany pod poszerzenie cmentarza, a właściciele gruntu wnioskowali o pozostawienie tego terenu w dotychczasowym przeznaczeniu wynikającym z jego użytkowania. Tym bardziej nie ma znaczenia, w świetle ww. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., że w trakcie opracowywania planu (zbieranie wniosków, uzgodnienia, pierwsze wyłożenie do publicznego wglądu), obowiązywało wcześniejsze Studium, nie uwzględniające poszerzenia cmentarza w tym miejscu. Znaczenie dla oceny miejscowego planu mają wyłącznie postanowienia tego studium, które obowiązują w dacie uchwalenia miejscowego planu, i to w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia miejscowego planu. Sąd stwierdza brak zgodności kwestionowanych zapisów planu miejscowego ze studium.

Ad. 3. Sąd w pełni podziela stanowisko zawarte w skardze, że skoro na terenie cmentarza dopuszczono zabudowę (domy pogrzebowe oraz kostnice), to istnieje obowiązek ustalenia parametrów dla zabudowy. Wojewoda słusznie wskazał na obowiązek określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Z przepisów P.b. wynika wprost, że charakterystycznymi parametrami obiektu budowlanego są: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość, liczba kondygnacji (np. art. 3 pkt 7a, art. 36a ust. 5 pkt 2). Oznaczało to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 32 ust. 2 pkt 4. Odnosząc się do argumentów odpowiedzi na skargę Sąd podkreśla, że zabudowa, jeżeli powstanie, będzie stanowiła element przestrzeni, a więc ustalenie odpowiednich gabarytów zabudowy pozwoli na prawidłowe ukształtowanie przestrzeni. Rolą organu planistycznego jest dbałość o ład przestrzenny (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.) i jest oczywiste, że gabaryty zabudowy zawsze mają wpływ na ład przestrzenny. Okoliczność podnoszona w odpowiedzi na skargę, mianowicie to, że budowa takich obiektów jest możliwa niezależnie od ustaleń planu niczego w tej kwestii nie zmienia.

Ad. 4. Sąd podziela stanowisko zawarte w skardze o wadliwym wyznaczeniu stref ochrony sanitarnej. Oznaczało to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 4, § 8, § 32 ust. 2 pkt 2, § 32 ust. 2 pkt 3 oraz § 32 ust. 2 pkt 9. Przede wszystkim, w ocenie Sądu strefa ochronna powinna być liczona od granicy cmentarza. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia o terenach odpowiednich na cmentarze, odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Sąd podziela stanowisko, że określone w tym przepisie

odległości dotyczą zarówno odległości cmentarzy od zabudowy mieszkaniowej jak i odległości zabudowy mieszkaniowej od cmentarzy. Dokonując wykładni tego przepisu, należy mieć na uwadze nie tylko wykładnię gramatyczną, ale również wykładnię celowościową. Celem tego przepisu jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarzy (wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., II OSK 2424/15; Lex). I to właśnie cel analizowanego przepisu umknął autorom zaskarżonej uchwały. Wbrew argumentom odpowiedzi na skargę, przy powiększaniu (zmianie granic) cmentarza nie ma znaczenia kiedy powstał cmentarz. Ww. przepis § 3 ust. 1 dotyczy także sytuacji, w której istnieje już zabudowa przy cmentarzu. Skoro teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie - § 1 ust. 1 rozporządzenia o terenach odpowiednich na cmentarze, to z powodów sanitarnych przepis ten znajduje zastosowanie także do powiększania granic cmentarza. Mając na względzie cel tego przepisu Sąd nie podziela stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę, że granice strefy sanitarnej można liczyć od miejsca grzebania zwłok, a od granicy cmentarza należy liczyć tylko odległość ujęć wody. W ocenie Sądu brak jest podstaw, by nadawać odmienne znaczenie terminom: „odległość cmentarza od (...)” z § 3 ust. 1 i „odległość od granicy cmentarza” – z § 3 ust. 2 rozporządzenia o terenach odpowiednich na cmentarze.

Dalej Sąd stwierdza, że przywołany w odpowiedzi na skargę art. 7 ust. 3 ustawy o cmentarzach nie ma zastosowania przy ustalaniu strefy ochronnej; w artykule tym są określone warunki, jakie muszą być spełnione w przypadku ponownego użycia grobu. Sąd zaznacza, że nawet gdyby przyjąć stanowisko, że lokalizacja kolumbarium nie wymaga strefy ochrony sanitarnej (z którym to stanowiskiem Sąd się nie zgadza) to i tak przepisy § 6 rozporządzenia w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze nie pozwalają rozróżniać miejsc przeznaczonych na groby ziemne i murowane, katakumb i kolumbariów – wszystkie one w rozumieniu prawa składają się na powierzchnię grzebalną.

Dalej Sąd stwierdza, że podziela stanowisko zawarte w skardze, że brak podstaw prawnych do wyznaczania w miejscowym planie granicy miejsc grzebalnych, miejsc przeznaczonych na katakumbie czy kolumbaria. Są to bowiem kwestie będące poza władztwem planistycznym, pozostające w gestii zarządcy cmentarza.

Sąd nie podziela natomiast zarzutu Wojewody dotyczącego objęcia postanowieniami uchwały także terenu znajdującego się poza granicami miejscowego planu. Słusznie wskazano w skardze, że miejscowy plan nie może zawierać ustaleń odnoszących się do terenu który nie był objęty uchwałą intencyjną. Wrysowana granica strefy sanitarnej na obszarze znajdującym się poza granicami miejscowego planu traci poza tymi granicami charakter normatywny, zyskując charakter wyłącznie informacyjny.

Sąd podziela zarzuty skargi o braku możliwości określenia terenu jako rezerwy na konkretny cel. Oznaczało to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 32 ust. 2 pkt 9 oraz § 39 ust. 3 pkt 3. Sąd podziela stanowisko WSA we Wrocławiu, zacytowane w skardze, że przepis art. 15 u.p.z.p. nie przewiduje możliwości określenia przeznaczenia terenu jako rezerwy na konkretny cel, tym samym takie określenie w planie jest niedopuszczalne zwłaszcza w przypadku, gdy prowadzi do niejasności i wątpliwości interpretacyjnych w kwestii zasadniczej jaką jest przeznaczenie danego terenu i możliwość jego zagospodarowania (prawomocny wyrok z 22 kwietnia 2015 r., II SA/Wr 126/15; CBOSA). W § 39 ust. 3 pkt 3 uchwały ustalono, że jednostka bilansowa 3.KS stanowi rezerwę terenu pod realizację parkingu dla cmentarza i ogrodów działkowych. W ocenie Sądu, jeżeli Rada Miejska uzna, że dany teren powinien być przeznaczony pod parking, to choćby zagospodarowanie terenu pod wskazany cel miało nastąpić w nieokreślonej przyszłości, to przeznaczenie terenu w miejscowym planie musi być stwierdzone jednoznacznie. Tak samo Sąd ocenia przepis § 32 ust. 2 pkt 9 uchwały dotyczący rezerwy cmentarza na której mogą być realizowane kolumbaria. Dodatkowo podnieść tu trzeba też wcześniej poruszaną kwestię strefy ochrony sanitarnej: wyznacza się ją wokół cmentarza. Posłużenie się pojęciem rezerwy pod poszerzenie cmentarza prowadzi do wątpliwości co do przebiegu tej strefy. Tylko jednoznaczne i kategoryczne określenie w uchwale przeznaczenia terenu pozwala na jej prawidłowe wyznaczenie.

Ad. 5. Sąd podziela stanowisko zawarte w skardze o pominięciu w treści uchwały nieprzekraczalnej linii zabudowy od drogi 5.KDL. W § 28 ust. 2 są wymienione dwie nieprzekraczalne linie zabudowy (od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi gminnej w klasie Z, oraz od osi skrajnego toru kolejowego), podczas gdy na rysunku planu są trzy linie zabudowy, także od drogi 5.KDL. Jest to sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną miejscowego planu. Oznaczało to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 28 ust. 2. Sąd uznał, że dodatkowa, względem tekstu planu miejscowego,

linia zabudowy, prowadziłyby do niepewności co do normatywnego charakteru tego oznaczenia na rysunku planu. Sąd zdecydował się na stwierdzenie nieważności całego przepisu dotyczącego nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach zabudowy usługowej oznaczonych symbolem U, ponieważ była to jedyna możliwość wyeliminowania sprzeczności między częścią tekstową i częścią graficzną. Wyeliminowanie całego przepisu oznaczać będzie, że linie zabudowy dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem U będą wytyczane na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zarzut oznaczenia strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza na rysunku planu rozbieżnie z „oznaczeniem zawartym w objaśnieniach zastosowanych oznaczeń”, nie jest jednoznacznie zrozumiały. Sąd zaznacza, że w § 3 zaskarżonej uchwały, tzw. słowniczku, nie ma nic na temat stref ochrony sanitarnej. Z kolei rozbieżność między tzw. legendą, na której przedstawiono symbol „strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza” jako trzy linie, z których jest jedna czarna z naniesionymi czarnymi kwadratami i dwie czerwone, a mapą, na której strefę ochrony sanitarnej wokół cmentarza oznaczono jedną linią, czarną z naniesionymi kwadratami (z poziomym zakreśleniem wnętrza strefy czerwonymi liniami), nie ma żadnego znaczenia, bowiem granica strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza jest jednoznacznie zaznaczona. Nawet gdyby uznać, że oznaczenie na rysunku odbiega od legendy (co jest co najmniej dyskusyjne, szczególnie wobec niesprecyzowania uzasadnienia zarzutu), to uchybienie takie nie wpływa w żaden sposób na niewątpliwie czytelne oznaczenie tego obszaru.

Zarzut, że na rysunku planu nie zawarto barwnego oznaczenia dla niewielkiego terenu znajdującego się w północnej części planu w granicy linii rozgraniczającej teren oznaczonym jako 1.ZD, Sąd uznał za bezzasadny. W odpowiedzi na skargę przyznano, że „Pominięcie, na rysunku planu, barwnego oznaczenia dla niewielkiego terenu w północno - wschodnim narożniku terenu o symbolu 1 ZD jest błędem przy wydruku. Niewielka działka jest elementem energetycznej sieci przesyłowej (lokalizacja transformatora) podobnie jak teren oznaczony czerwonym kwadratem na zakończeniu linii przesyłowej na obszarze 1 U.”. W tej sytuacji ocenie Sądu podlegała, w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotność tego naruszenia. Sąd wziął pod uwagę, że przedmiotowy teren jest w całości zagospodarowany, posadowionym na nim transformatorem i jest znikomej wielkości. Ze względu na sposób zagospodarowania, objęcie zagospodarowaniem całego terenu i znikomą wielkość terenu Sąd zważył, że analizowane pominięcie nie może być kwalifikowane jako istotne naruszenie w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Sąd uznaje za bezzasadny zarzut sporządzenia części graficznej miejscowego planu na niewłaściwej mapie. Jak wskazano w skardze, zgodnie z § 8 ust. 2 Rozporządzenia na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000 (dopuszczalne są również skale 1:500 i 1:2000), z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych lub w przypadku ich braku map katastralnych. Sąd, celem wyjaśnienia stanowiska z odpowiedzi na skargę, że część graficzna została sporządzona na cyfrowej kopii mapy zasadniczej, ale dla czytelności planu przed wydrukiem zostały „wyłączone” niektóre warstwy mapy, zarządzeniem z 31 stycznia 2018 r. wezwał o uzupełnienie akt planistycznych, poprzez nadesłanie urzędowej kopii mapy, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., z wykorzystaniem której sporządzono rysunek planu (k. 67). W odpowiedzi do akt sprawy przedłożono płytę z zapisanym plikiem w wersji cyfrowej, obejmującym mapę z wykorzystaniem której sporządzono rysunek planu. Nadto pełnomocnik podkreślił, że załączona mapa w postaci pliku zapisanego w formie cyfrowej i w skali w jakiej się w tym pliku znajduje, zgodnie z wyrokiem NSA z 16 września 2015 r., II OSK 2013/14 (CBOSA) jest mapą, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., a prace planistyczne były wykonywane z wykorzystaniem wskazanego pliku (k. 72, 73). Sąd zaznacza, że podziela pogląd zawarty w przywołanym wyroku NSA, że wykorzystanie - w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.p.z.p. - do sporządzenia planu miejscowego urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym nie oznacza obowiązku sporządzenia części graficznej planu miejscowego na urzędowych kopiach map. Wymóg ustawowy z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. jest spełniony, jeśli rysunek planu miejscowego został sporządzony na dokumentach odpowiadających w swej treści urzędowym kopiom tych map, w tym sporządzonych z wykorzystaniem technik komputerowych oraz urzędowych kopii tych map nadesłanych organom gminy w formie elektronicznej.

Także jest bezzasadny, zdaniem Sądu, zarzut ustalenia linii zabudowy poprzez ustalenie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi danej klasy. Sąd podziela argument z odpowiedzi na skargę, że ustalenie

nieprzekraczalnej linii zabudowy jako odległości liczonej od zewnętrznej krawędzi jezdni jest zgodne z treścią art. 43. ust. 1. u.d.p., identycznie definiującego odległości zabudowy od dróg i trudno uznać, że powyższa konstrukcja ustaleń jest wadliwa, gdyż byłoby to jednoznaczne z zakwestionowaniem przepisów ustawy. Przepis art. 43. ust. 1. u.d.p. statuuje generalny obowiązek zachowania, w szczególności ze względów bezpieczeństwa, odpowiedniej odległości pomiędzy obiektami budowlanymi (art. 3 pkt 1 P.b.) zlokalizowanymi przy drodze, a właśnie zewnętrzną krawędzią jezdni. Takie wyznaczenie linii zabudowy świadczy o zachowaniu spójności z wymogiem określonym w art. 43 ust. 1 u.d.p. (np. wyrok NSA z 12 lipca 2017 r., I OSK 2878/15; CBOSA). Sąd nie znajduje podstaw do zakwestionowania tych zapisów. Przywołane przez Wojewodę Wielkopolskiego obawy, że do czasu budowy jezdni tych dróg brak będzie możliwości faktycznego ustalenia linii zabudowy, a nadto w przypadku przebudowy istniejących dróg np. zawężenia jezdni w celu uspokojenia ruchu, ustalona zgodnie z treścią uchwały linia zabudowy wykraczałaby poza odpowiednią linię określoną na rysunku planu – są bezzasadne. Sąd nie podziela stanowiska strony skarżącej, zresztą pozbawionego uzasadnienia, że wskazane na rysunku planu krawędzie jezdni stanowią „zgodnie z przyjętymi objaśnieniami” jedynie oznaczenie informacyjne. Nadto Sąd podkreśla, że w przypadku hipotetycznego zawężenia jezdni odległość obiektów budowlanych od zawężonej jezdni zwiększy się, co w żaden sposób nie koliduje z treścią art. 43. ust. 1. u.d.p.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. Na podstawie art. 151 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie drugim sentencji wyroku. O kosztach orzeczono jak w punkcie 3 sentencji wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. W myśl pierwszego z wymienionych przepisów, w razie uwzględnienia skargi skarżącemu przysługuje od organu zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Z kolei zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a., niezbędne koszty postępowania strony reprezentowanej przez radcę prawnego obejmują także jego wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez Sąd osobistego stawienia strony. Przepisami odrębnymi, o których mowa wyżej, są przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2015 r., poz. 1804 ze zm.). W myśl § 15 tegoż rozporządzenia:

1. Opłaty stanowiące podstawę zasądzania kosztów zastępstwa ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w rozdziałach 2-4.

2. Opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej.

3. Opłatę w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, która nie może przekroczyć sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy, jeśli uzasadnia to:

1) niezbędny nakład pracy radcy prawnego, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawieniów w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartość przedmiotu sprawy;

3) wkład pracy radcy prawnego w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;

4) rodzaj i zawartość sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności.

Mając na względzie powyższe, Sąd określił wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego wedle stawek minimalnych, uznając, że w okolicznościach niniejszej sprawy wynagrodzenie w takiej wysokości będzie adekwatne w szczególności do niezbędnego nakładu pracy pełnomocnika oraz jego przyczynienia się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy. W rezultacie na zasądzoną kwotę kosztów postępowania składa się

wynagrodzenie reprezentującego skarżącego pełnomocnika ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) wyżej powołanego rozporządzenia (480 zł).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska