



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1368

WYROK NR II SA/WR 376/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prusice
z dnia 26 maja 2021 r. nr XXXVIII/213/21

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Strupina

I. stwierdza nieważność § 13 ust. 1 we fragmencie „1RM” oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu 1RM zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Prusice na rzecz skarżącego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 26 maja 2021 r., nr XXXVIII/213/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Strupina. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 we fragmencie „1RM” przedmiotowej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1RM oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Względem kwestionowanych zapisów uchwały skarżący poczynił zarzut podjęcia:

- § 13 ust. 1 we fragmencie „1RM” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), zwanej dalej „ustawą”, w związku z § 3 ust. 1 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), polegającym na dopuszczeniu zabudowy zagrodowej i usługowej w zakresie agroturystyki w strefie do 50 metrów od terenu cmentarza;

- § 13 ust. 1 we fragmencie „1RM” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy w związku z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. 2013 r. poz. 640), polegającym na dopuszczeniu zabudowy zagrodowej i usługowej w zakresie agroturystyki w strefie kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia.

Wojewoda podniósł, że Rada Miejska w Prusicach, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przyjętym uchwałą nr XXXVIII/213/21, obejmuje, m.in. teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1RM. Zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały, jak również ustaleniami planu zawartymi w § 9 uchwały, teren 1RM położony jest w zasięgu 50 m strefy ochrony sanitarnej istniejącego cmentarza od zachodniej granicy planu oraz w zasięgu strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Radakowice - Aleksandro wice - DN 350 PN 6.3 MPa.

Zgodnie z § 13 ust. 1 lit. a i b uchwały dla wyżej wskazanego terenu ustalono przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy zagrodowej oraz przeznaczenie uzupełniające: tereny usług agroturystycznych. Z uwagi na położenie terenu we wskazanych strefach podlegających ochronie, zdaniem organu nadzoru, zaprojektowanie zabudowy przeznaczonej na mieszkalnictwo na przedmiotowym terenie jest niedopuszczalne. Odnośnie postanowień planu Wojewoda wskazał na udzielone mu pismem z dnia 5 lipca 2021 r. wyjaśnienia, w których podano, że obecnie ze względu na strefę sanitarną obowiązującą od cmentarza oraz strefę kontrolowaną od gazociągu wysokiego ciśnienia, zgodnie z przepisami odrębnymi, obowiązują ograniczenia lokalizacji budynku mieszkalnego w ramach terenu 1RM. Te ograniczenia wynikają z przepisów odrębnych, które ulegają zmianom, np. w przypadku modernizacji lub przebudowy gazociągu wysokiego ciśnienia może ulec zmniejszeniu strefa kontrolowana i umożliwi to budowę budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej.

Zdaniem strony skarżącej przepisy odrębne, o których mowa w wyjaśnieniach Gminy to m.in. przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który stanowi, że „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”. Postanowienia planu miejscowego powinny zatem przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza istniał bezwzględny

zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 metrów od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody.

Mając na uwadze, że fragment terenu oznaczonego symbolem 1RM znajduje się w zasięgu 50 m strefy sanitarnej od cmentarza, w strefie tej powinien funkcjonować bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że w § 9 uchwały wskazano, że dla strefy ochrony sanitarnej cmentarza obowiązują ustalenia określone w odrębnych przepisach, gdyż przepisy rozporządzenia obowiązują niezależnie od umieszczenia odwołania do ich regulacji w uchwale rady gminy.

W wyjaśnieniach Gminy wskazano ponadto, że współczesny charakter gospodarki rolnej powoduje utratę aktualności tradycyjnego rozumienia pojęcia zagrody, zgodnie z którym stanowi ona zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza, najczęściej otoczony płotem. W ocenie Rady obiekty wielkogabarytowe takie jak silosy czy budynki inwentarskie powinny znajdować się w oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Argumentacja Rady zmierza zatem do tego, że na wskazanych terenach możliwe jest usytuowanie innych budynków niż budynek mieszkalny, niemniej jednak zauważyć należy, że zgodnie z § 3 uchwały strefa sanitarna od cmentarza jest jedynie informacyjnym, nie zaś obowiązującym ustaleniem planu miejscowego. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 5 uchwały w planie nie ustala się szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Rada Miejska nie przewidziała zakazu zabudowy mieszkalnej na tym terenie, ani też nie wprowadziła wprost ewentualnej możliwości budowy innej zabudowy niż wskazana w rozporządzeniu. Brak jest podstaw do przyjęcia, że na wskazanym terenie dopuszczono sytuowanie jedynie niektórych budynków, niestanowiących budynków mieszkalnych, lecz mieszczących się w pojęciu zabudowy zagrodowej. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 metrów zabudowy zagrodowej (w zakresie której dopuszczalna jest zabudowa mieszkalna) oraz usług agroturystycznych w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

Strona skarżąca poparła zasadność zarzutów skargi poglądami zaczerpniętymi z orzecznictwa sądownoadministracyjnego dotyczącymi zachowania odległości w sytuowaniu zabudowy względem lokalizacji cmentarza w kontekście możliwości wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Przywołano w tym zakresie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Dalej organ nadzoru wskazał, że teren 1RM w części, w jakiej nie jest objęty strefą ochrony sanitarnej od istniejącego cmentarza, znajduje się w strefie kontrolowanej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Radakowice - Aleksandrowice - DN 350 PN 6.3 MPa. Obie strefy na niewielkim fragmencie terenu 1RM nakładają się na siebie. Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. Zaznaczył także, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Z powyższego wynika, że w strefie tej wykluczone jest nie tylko sytuowanie konkretnych typów zabudowy (jak w przypadku strefy ochrony sanitarnej od cmentarza), lecz w ogóle wykluczono możliwość wznoszenia obiektów budowlanych. Analogicznie, jak w przypadku strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, samo odesłanie do przepisów odrębnych w planie miejscowym, należy uznać za niewystarczające. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Prusicach nie uwzględniła wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, natomiast stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2

pkt 9 ustawy, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy stanowią obligatoryjny element planu miejscowego.

Oceniając argumentację Gminy o potencjalnej możliwości zmiany zasięgu strefy ochrony sanitarnej od cmentarza i strefy kontrolowanej od gazociągu wysokiego ciśnienia w przyszłości, umożliwiającej budowę budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej Wojewoda nie podzielił jej słuszności i zwrócił uwagę, że zmiana zasięgu tych stref wiąże się z koniecznością dokonania stosownych zmian w zakresie ustaleń planu miejscowego. Jego zdaniem zasięg każdej z tych stref wynika co prawda z przepisów odrębnych, niemniej to plan miejscowy jest aktem, który odzwierciedla ich faktyczny przebieg. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, stanowią obligatoryjny element planu miejscowego. Jeśli istnieją prawne podstawy do wprowadzenia takich ograniczeń, a obecnie takie istnieją w oparciu o obowiązujące rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze oraz rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, wszelkie wynikające z tych przepisów ograniczenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Powszechnie obowiązujący charakter planu miejscowego powoduje, że adresatami norm w nim zawartych są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.). Nie jest dopuszczalne tworzenie aktu „elastycznego”, którego treść podlegałaby samoistnym zmianom wskutek zmian innych aktów prawnych. Postanowienia planu miejscowego muszą być czytelne dla ich adresatów, jednoznaczne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych.

W chwili obecnej realizacja dopuszczanej na terenie 1RM zabudowy zagrodowej i zabudowy usługowej w zakresie agroturystyki jest niemożliwa w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa, przy czym postanowienia planu miejscowego temu przeczą. Zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 metrów (niezależnie od zwodociągowania tego terenu) zabudowy mieszkaniowej i usługowej w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Tym bardziej istotne naruszenie prawa stanowi dopuszczenie tego rodzaju zabudowy w strefie kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia, w której obowiązuje generalny zakaz wnoszenia obiektów budowlanych.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę działający z upoważnienia Burmistrza Gminy Prusice Sekretarz Gminy Prusice podał, że Rada Miejska w Prusicach po przeanalizowaniu skargi ustaliła, że zgadza się z przedstawioną argumentacją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad

sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 26 maja 2021 r. (nr XXXVIII/213/2021) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Strupina.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia są wadliwe, gdyż podjęte zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W realiach badanej sprawy zdaniem Sądu należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia zapisu zamieszczonego w § 13 ust. 1 we fragmencie „1RM” oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu 1 RM, przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze polegającym na dopuszczeniu zabudowy zagrodowej i usługowej w zakresie agroturystyki w strefie do 50 metrów od terenu cmentarza oraz wskazanego art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie poprzez dopuszczenie zabudowy zagrodowej i usługowej w zakresie agroturystyki w strefie kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia.

Skarżący organ nadzoru w sposób precyzyjny wykazał dopuszczenie przez gminnego prawodawcę możliwości zabudowy dla terenów opisanych w § 13 ust. 1 uchwały i w załączniku graficznym nr 1, we fragmencie 1RM, w sytuacji gdy obowiązujące przepisy możliwość taką wykluczają. Wojewoda Dolnośląski przywołał regulacje prawnomaterialne, a to rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze i rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, z których wynika zakaz zabudowy w określonej odległości odpowiednio od cmentarza i sieci gazowej. Co istotne organ zasadnie dopatrył się nawet, że częściowo obie strefy objęte zakazem nakładają się na siebie. W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, że kwestionowane zapisy uchwały jak i załącznik graficzny nr 1 zostały podjęte z istotnym naruszeniem norm prawnych powszechnie obowiązujących.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały. Znamienne pozostaje także stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, gdzie podzielono argumentację strony skarżącej. Sąd doszedł do przekonania, że rada gminy umieszczając

w ustaleniach planu miejscowego postanowienia sprzeczne ze wskazanymi rozporządzeniami dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Artykuł 91 ust. 4 ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kontekście dostrzeżonego uchybienia należy dodać, że nie każde uchybienie przy uchwalaniu planu miejscowego musi skutkować jego unieważnieniem. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko 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. Orzecznictwo wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). W konsekwencji, oceny, czy uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (lub stwierdzeniem wydania uchwały z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez ocenę zaistnienia przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub (jak tu) planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Trzeba także pamiętać, że przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydany w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., należy traktować jako nieistotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały o planie miejscowym. Aby stwierdzić nieważność uchwały o planie miejscowym należy wykazać, że uchwała ta narusza zasady sporządzania planu lub tryb jego sporządzania ustawodawca miało charakter istotny. Kategorie "istotne" naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ.CBOSA).

W kontekście rozpoznawanej sprawy, zdaniem sądu, kwestionowana uchwała pozostaje (w zakresie zaskarżonym) w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawnym art. 93 ust. 1 u.g.n., co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Mamy więc do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w zaskarżonej części.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.