



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2014 r.

Poz. 3497

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 112/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak- sprawozdawca

Protokolant:

Specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 maja 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Karpacza

z dnia 29 października 2012 r. nr XXV/221/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki G-Wilcza Poręba w Karpaczu

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 9 ust. 3 we fragmencie: „za zgodą zarządcy terenu”, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „usług publicznych (Z2 G-UP) oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 13 ust. 4 we fragmencie: „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych”, § 13 ust. 5 zd. 2, § 15 ust. 1 we fragmencie: „Z2 G-UP”, § 17 ust. 4 i ust. 7, § 18 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 we fragmencie: „i Z2 G-UP”, § 19 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU 6 i Z2 G-MU10, § 20 w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 oraz rysunek planu w zakresie terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7, § 21 w całości oraz rysunek planu w zakresie terenów Z2 G-UT 1, Z2 G-UT 2, Z2 G-UT 3, Z2 G-UT 4, Z2 G-UT 5, Z2 G-UT 6, Z2 G-UT 7, § 22 w całości oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I wyroku;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Karpaczu na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2012 r. Rada Miejska w Karpaczu podjęła na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, uchwałę nr XXV/221/12 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki G – Wilcza Poręba w Karpaczu.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) zaskarżył opisaną na wstępie uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej następujących przepisów: § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 9 ust. 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „usług publicznych (Z2 G-UP) oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 13 ust. 4 we fragmencie „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych”, § 13 ust. 5 zd. 2, § 15 ust. 1 we fragmencie „Z2 G-UP”, § 17 ust. 4 i ust. 7, § 18 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 we fragmencie „i Z2 G-UP”, § 19 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10, § 20 w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 oraz rysunek planu w zakresie terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7, § 21 w całości oraz rysunek planu w zakresie terenów Z2 G-UT1, Z2 G-UT2, Z2 G-UT3, Z2 G-UT4, Z2 G-UT5, Z2 G-UT6, Z2 G-UT7, § 22 w całości oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie powyższych zapisów z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie:

- § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2, § 21 oraz rysunku planu w zakresie terenów Z2 G-UT1, Z2 G-UT2, Z2 G-UT3, Z2 G-UT4, Z2 G-UT5, Z2 G-UT6, Z2 G-UT7 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”, i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 9 ust. 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia,
- § 13 ust. 4 we fragmencie „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych” oraz § 13 ust. 5 zd. 2 z istotnym naruszeniem z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.),
- § 17 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia,
- § 17 ust. 7 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 145),
- § 20 w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 oraz rysunku planu w zakresie terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.,
- § 5 ust. 1 pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „usług publicznych (Z2 G-UP), § 15 ust. 1 we fragmencie „Z2 G-UP”, § 18 ust. 3 pkt 3 we fragmencie; „i Z2 G-UP”, § 19 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10, § 22 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze Wojewoda podkreślił, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały spowodowała stwierdzenie, że organ stanowiący Gminy Miejskiej Karpacz uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie - naruszył zasady sporządzania planu miejscowego.

Mocą § 4 pkt 5 Rada postanowiła, że: „Ileokroć w uchwale oraz na rysunku planu jest mowa o usługach turystyki i komercyjnych – należy przez to rozumieć funkcje terenów i obiektów służących działalności z zakresu: usługi turystyczne – usługi, o których mowa w ustawie o usługach turystycznych z dnia (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późniejszymi zm.), oraz handel detaliczny, gastronomia, usługi informatyczne i łączności, usługi badawczo-rozwojowe, usługi edukacyjne, usługi ochrony zdrowia z wyłączeniem szpitali, usługi rekreacji, sportu, kultury i rozrywki.”. Następnie w § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały mowa jest o terenach usług turystycznych i komercyjnych. Z kolei w § 21 ust. 1 oraz w ust. 2 w tabeli

w pkt 1 lit. a oraz w legendzie rysunku planu mowa jest o terenach usług turystyki bez uwzględnienia usług komercyjnych. Określając we wspomnianym § 21 ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a przeznaczenie podstawowe terenów Z2 G-UT zapisano „tereny usług turystyki – usługi turystyki”.

Wobec powyższego Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 17 grudnia 2012 r. znak NK-N.4131.988.2012.AM5-2 wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej o wyjaśnienie niespójności pomiędzy zapisami planu w powyższym zakresie. W odpowiedzi Przewodnicząca podała, że „w wyniku zmian wprowadzanych w trakcie sporządzania projektu planu, w tym uszczegółowienia w § 4 definicji: „usług turystyki i komercyjnych”, w przepisach szczegółowych planu omyłkowo została zamieszczona pierwotna nazwa terenu UT. W związku z powyższym zostanie przesłany wniosek o sprostowanie oczywistej omyłki. W rysunku planu zamieszczono natomiast skrótową nazwę terenu UT nazywając go „tereny usług turystyki”. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu (por. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2008, s. 158), zastosowanie skrótu w tym przypadku nie powoduje problemów z interpretacją, które z zapisów planu dotyczą terenów wyodrębnionych w planie jako UT, gdyż została zastosowana numeracja szczegółowa poszczególnych terenów.”

Wojewoda zwrócił uwagę, że nazwą „tereny usług turystyki” posłużono się nie tylko na rysunku planu (jak wskazuje pismo Przewodniczącej), ale i w części tekstowej planu w § 21 uchwały. Nie można zatem wbrew twierdzeniom przewodniczącej jednoznacznie określić przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem UT, albowiem sprzeczność w określeniu przeznaczenia zachodzi już w samej części tekstowej planu, a więc już na poziomie samego planu przeznaczenie terenów UT jest niejasne. Nie można również rozbieżności takowych uznać za oczywistą omyłkę pisarską, dotyczą one bowiem kwestii zasadniczych - przeznaczenia terenów. W toku postępowania nadzorczego ustalono, że „omyłka” istniała już od początku procedury planistycznej. Pismem z dnia października 2013 r. znak NK-N.4131.988.2012.AM5(JK8) Wojewoda zwrócił do Przewodniczącej Rady Miejskiej o wskazanie w jakim brzmieniu projekt uchwały został zaopiniowany, uzgodniony, wyłożony do publicznego wglądu, a następnie przedstawiony radnym do uchwalenia. Przewodnicząca wyjaśniła, że zapisy te były identyczne na etapie opiniowania, uzgadniania, wyłożenia do publicznego wglądu oraz uchwalenia.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie zaś 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. W myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu. Szczególnego znaczenia postulaty te nabierają przy stanowieniu w materii planów miejscowych będących aktami prawa miejscowego kształtującymi sposób wykonywania prawa własności.

Wojewoda powołał się przy tym na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08), w którym wskazano, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni,

budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.”

Tym samym w sytuacji rozbieżności w określeniu przeznaczenia terenów już na poziomie samego tekstu planu, tj. pomiędzy zapisami § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2 a zapisami § 21 uchwały, do czynienia mamy z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Natomiast rozbieżności pomiędzy częścią tekstową w zakresie § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2 a legendą rysunku planu stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia.

Wojewoda podniósł, że § 9 ust. 3 zawarto przepis: „W bilansie miejsc postojowych dopuszcza się uwzględnienie miejsc postojowych, na terenach sąsiednich, za zgodą zarządcy terenu.”. Uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Rada w § 9 ust. 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu” uzależniła zatem możliwość dokonania określonej czynności przewidzianej w przywołanym przepisie uchwały od uzyskania zgody udzielonej przez podmiot taki jak zarządca terenu. Przepis ten zamieszczono w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz zasad lokalizacji miejsc postojowych. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu”.

Przywołane uwagi znajdują odniesienie również do zapisów § 17 ust. 4 zaskarżonej uchwały: „Dopuszcza się zmianę określonych w ust. 3 odległości za zgodą zarządcy cieku naturalnego i rowu.”. Wedle art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.), b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Po pierwsze, Wojewoda podkreślił, że określenie tychże zasad następuje w planie miejscowym, a nie poza nim na etapie jego realizacji. Po drugie, stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy. Niedopuszczalne jest zatem uzależnianie realizacji postanowień planu czy wprowadzanie od nich odstępstw od zgody innych podmiotów. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Organ nadzoru wskazał, że na mocy § 17 pkt 7 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „Zapewnić wolny dostęp do potoków, w tym wykluczyć ogrodzenia nieruchomości przyległych do powierzchni wód publicznych w odległości mniejszej niż 3 m od linii brzegu.”. Wedle art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Nadto w art. 194 pkt 2 Prawa wodnego ustawodawca postanowił, że karze grzywny podlega ten, kto grodzi nieruchomości przyległe do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Ustawa wprost wskazuje na istnienie takiego zakazu, zatem nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio. Organ podkreślił, że niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej, co w zaskarżonej uchwale Rada uczyniła w zakresie wymaganej odległości.

Jak wskazano już wyżej, zgodnie z § 116 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia w sprawie „zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Stanowisko takie potwierdza m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 października 2012 r., (sygn. akt II SA/Wr 540/12).

Wojewoda podniósł następnie, że mocą § 13 ust. 4 i ust. 5 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „4. Stanowiska archeologiczne oznaczone na rysunku planu podlegają ochronie zgodnie z przepisami odrębnymi, na terenach stanowisk archeologicznych inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych.

5. Ochronie podlegają istniejące i odkryte w toku prac budowlanych obiekty lub przedmioty o cechach zabytkowych zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku ujawnienia w toku budowlanych obiektów archeologicznych należy powiadomić właściwe służby konserwatorskie.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Odnosząc się do wskazanego fragmentu § 13 ust. 4 zaskarżonej uchwały, Wojewoda zauważył, że w przypadku stanowiska archeologicznego mamy do czynienia z zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; 5) prowadzenie badań archeologicznych; 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru; 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania. Jeśli zatem prace ziemne na terenie stanowiska archeologicznego związane są z robotami budowlanymi, to na ich dokonanie wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy. Jeśli zaś są to inne prace ziemne na terenie stanowiska archeologicznego, to pozwolenie takie będzie wymagane na mocy art. 36 ust. 1 pkt 11.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie miała kompetencji do modyfikacji wskazanych przepisów. Regulacja przyjęta przez Radę we wskazanym fragmencie § 13 ust. 4 zaskarżonej uchwały wskazywałaby, że do przeprowadzenia prac ziemnych na terenie stanowiska archeologicznego wystarcza powiadomienie właściwej służby ochrony zabytków. Tymczasem na dokonanie tychże czynności konieczne jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wojewoda zwrócił jeszcze uwagę, że wedle art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

- „1a. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
- 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego – jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. 2. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny”.

Tym samym poza uzyskaniem stosownego pozwolenia przy pracach ziemnych na terenie stanowiska archeologicznego koniecznym może się także okazać przeprowadzenie badań archeologicznych.

Jeśli chodzi o zapis § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały, to kwestie postępowania w sytuacji odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, reguluje art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Według art. 32 ust. 1 ustawy, kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Tym samym w sytuacji takiej należy niezwłocznie zawiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Regulacja § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały pomija konieczność powiadomienia organu wykonawczego gminy w razie braku możliwości powiadomienia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy. Ponadto przepis art. 32 ust. 1 w punktach 1 i 2 wskazuje jeszcze na inne konieczne czynności, jakie należy podjąć, a które pominięte zostały w uchwale Rady Miejskiej.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania fragmentu § 13 ust. 4 i § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejska w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym - związanych z koniecznością powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia prac ziemnych czy też prac budowlanych. Ponadto art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa - Prawo budowlane (art. 39) kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

W związku z powyższym – zdaniem Wojewody – Rada Miejska w Karpaczu przekroczyła zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 4 we wskazanym fragmencie i § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W § 20 ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a określone zostało przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolem Z2G-MN1, Z2 G-MN2, Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z kolei w § 21 w ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a ustalono przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem Z2 G-UT (w tym Z2 G-UT5) jako tereny usług turystyki.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że części terenu MN3, MN4, MN5, MN6, MN7 i UT-5 zlokalizowane są w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Karpacza na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego. W Studium w rozdziale IV.4 Kierunki i zasady gospodarowania na terenach przeznaczonych pod zabudowę wskazano, że tereny przeznaczone pod zabudowę zostały wyznaczone wyłącznie w jednostkach strukturalnych od A do G na terenach zainwestowanych. W pozostałych jednostkach H, I oraz J przewidziano jedynie lokalizację obiektów. Tereny narciarskie stanowią obszar, gdzie również przewiduje się lokalizację obiektów liniowych (trasy i wyciągi narciarskie, publiczną trasę saneczkową i ścieżki rowerowe). Dla terenów oznaczonych w Studium jako obszary istniejącego zainwestowania kubaturowego lub zagospodarowania przewidziano, że obejmują one tereny obecnie zabudowane lub zagospodarowane; możliwości przekształceń, rozbudowy i zmian gospodarowania - w tym zmian funkcjonalnych - zawierają ustalenia dla jednostek strukturalnych.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi zgodności poszczególnych ustaleń przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Karpacza, organ nadzoru pismem z dnia 17 grudnia 2012 r. nr NK-N7.4131.988.2012.AM5 wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Karpaczu m.in. o zajęcie stanowiska odnośnie do zgodności ze studium w zakresie terenów MN 3, MN 4, MN 5, MN 6, MN 7 i UT-5. W piśmie z dnia 15 stycznia 2012 r. RM.0007.28.2012-/2013-1 Przewodnicząca wskazała, że w odniesieniu do części terenów MN6, MN7, MN3, MN4, MN5 i UT5, które zlokalizowane są w Studium na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego, zgodnie z analizą przedstawioną na rys. 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Jednostki G - Wilcza Poręba, tereny MN6 i MN7 po doprecyzowaniu granic terenów zgodnie z ewidencją gruntów nie znajdują się na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego. Zgodnie z ewidencją obszary te należą do grupy „gruntów zabudowane i zurbanizowane”.

Natomiast we wszystkich częściach terenów MN3, MN4, MN5 i UT5, które zlokalizowane są w studium na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego, w ustaleniach planu zostały utrzymane i doprecyzowane ustalenia Studium dotyczące wyłączenia z zainwestowania kubaturowego. Na obszarach tych obowiązuje zakaz zabudowy obwarowany następującymi ustaleniami planu: Dla terenów MN3, MN4, MN5:

- § 20 ust. 2 pkt 9 lit. c „Na terenach Z2 G-MN3, 12 G-MN4 i Z2 G-MN5 leżących w sąsiedztwie potoku Łomniczka obowiązują ustalenia zawarte w §17 ust. 3 i 7 oraz zakazy wynikające z przepisów odrębnych”, gdzie w § 17 ust. 3 jest mowa o tym, że „Nową zabudowę zlokalizować w odległości nie mniejszej: 1) 20 m terenu Z2 G-WS – potoku Łomniczka;”
- § 20 ust. 2 pkt 2 lit. d „A/Na terenach Z2 G-MN2, Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5 wyznacza się obszary zieleni wewnętrznej obowiązują ustalenia zawarte w § 16 ust 4 i 5” gdzie § 16 ust. 4 i 5 brzmi:
 4. Na wyznaczonych na rysunku planu obszarach zieleni wewnętrznej wyłączonej z lokalizacji zabudowy, należy:
 - 1) zachować istniejące zespoły zieleni,
 - 2) nowe układy zieleni kształtować zgodnie z ustaleniami ust. 3,
 - 3) wykluczyć lokalizację budynków z wyjątkiem malej architektury i urządzeń infrastruktury.
 5. Dopuszcza się zmniejszenie wyznaczonego obszaru zieleni wewnętrznej o 25% jego powierzchni w obrębie każdej działki, pod następującymi warunkami:
 - 1) zapewniona zostanie ochrona istniejących drzew i krzewów oraz zachowane zostaną wskaźniki powierzchni zieleni ustalone w planie,
 - 2) zmniejszenie powierzchni nie będzie obejmować terenów o nachyleniu powyżej 15%. Zieleń wewnętrzna terenów MN3, MN4, MN5 położona jest na terenach o nachyleniu znacznie powyżej 15%, co jest widoczne na rys.2 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jednostki G – Wilcza Poręba z 2004 r., stąd też nie jest możliwe w tym wypadku zastosowanie „zmniejszenia wyznaczonego obszaru zieleni wewnętrznej o 25%”.

Dla terenu UT5:

- § 21 ust 2 pkt 9 lit. c „Na terenie Z2 G-UT5 leżącym w sąsiedztwie potoku Łomniczka obowiązują ustalenia zawarte w § 17 ust. 3/ 7 oraz zakazy wynikające z przepisów odrębnych”, gdzie w § 17 ust. 3 jest

- mowa o tym, że „Nową zabudowę zlokalizować w odległości nie mniejszej: 1) 20 m od terenu Z2 G-WS – potoku Łomniczka;
- § 21 ust 2 pkt 2 lit. b „Na terenach Z2 G-UT5, Z2 G-UT6 wyznacza się obszary zieleni wewnętrznej obowiązują ustalenia zawarte w §16 ust 4 i 5”, gdzie § 16 ust 4 i 5 brzmi:
 - 4. Na wyznaczonych na rysunku planu obszarach zieleni wewnętrznej wyłączonej z lokalizacji zabudowy, należy:
 - 1) zachować istniejące zespoły zieleni,
 - 2) nowe układy zieleni kształtować zgodnie z ustaleniami ust. 3,
 - 3) wykluczyć lokalizację budynków z wyjątkiem małej architektury i urządzeń infrastruktury.
 - 5. Dopuszcza się zmniejszenie wyznaczonego obszaru zieleni wewnętrznej o 25%) jego powierzchni w obrębie każdej działki, pod następującymi warunkami:
 - 1) zapewniona zostanie ochrona istniejących drzew i krzewów oraz zachowane zostaną wskaźniki powierzchni zieleni ustalone w planie,
 - 2) zmniejszenie powierzchni nie będzie obejmować terenów o nachyleniu powyżej 15%.

Zieleń wewnętrzna terenu UT5 położona jest na terenie o nachyleniu znacznie powyżej 15%, co jest widoczne na rys. 2 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jednostki G – Wilcza Poręba z 2004 r., stąd też nie jest możliwe w tym wypadku zastosowanie „zmniejszenia wyznaczonego obszaru zieleni wewnętrznej o 25%.”.

Organ nadzoru podkreślił, że zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium. Przepisy u.p.z.p. wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Studium jest zatem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej. W studium dokonuje się więc kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Stopień szczegółowości studium zależy zaś od woli organu, który może określić przeznaczenie poszczególnych obszarów, tak jak w przypadku niniejszej sprawy.

Jeżeli zatem Rada Miejska Karpacza w uchwalonym przez siebie Studium zdecydowała się przeznaczyć określone obszary, tutaj: obszary oznaczone w planie symbolami Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 oraz Z2 G-UT5 w Studium jako obszary wyłączone z zainwestowania kubaturowego, to takie przeznaczenie dla tych terenów powinno być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dla oceny zgodności ustaleń planu ze studium bez znaczenia pozostaje fakt, że tereny MN6 i MN7 po doprecyzowaniu granic terenów zgodnie z ewidencją gruntów nie znajdują się na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego i zgodnie z ewidencją obszary te należą do grupy „gruntów zabudowane i zurbanizowane”, albowiem w Studium obszar ten zlokalizowany jest na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego.

W myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. to w studium (a nie dopiero na etapie planu miejscowego) uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. W wyroku z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 272/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że powoływanie się na istniejące zagospodarowanie i zainwestowanie terenu nie ma znaczenia przy ocenie zgodności ustaleń planu ze studium.

Wojewoda wywodził, że jeśli chodzi o tereny Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5 oraz Z2 G-UT5, to nie mogą się ostać argumenty Przewodniczącej dotyczące zakazu zabudowy wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 9

lit. c w związku z § 17 ust. 3 oraz z § 20 ust. 2 pkt 2 lit. d w związku z § 16 ust. 4 i 5 uchwały w odniesieniu do terenów Z2 G-MN 3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, a także z § 21 ust. 2 pkt 9 lit. c w związku z § 17 ust. 3 i z § 21 ust. 2 pkt 2 lit. b w związku z § 16 ust. 4 i 5 w odniesieniu do terenu Z2 G-UT 5. Zakaz zabudowy tych terenów miałby wynikać z ich sąsiedztwa z potokiem Łomniczka oraz z faktu, iż obszar zieleni wewnętrznej na tych terenach nie może zostać zmniejszony ze względu na położeniu terenów o nachyleniu znacznie powyżej 15°. Po pierwsze bowiem uregulowania § 17 ust. 3 mówią o zakazie lokalizowania nowej zabudowy w odległości nie mniejszej niż 20 m od potoku Łomniczka. Tymczasem zakaz ten nie będzie dotyczył całości terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5 oraz Z2 G-UT5, albowiem nie leżą one w całości w odległości nie mniejszej niż 20 m od potoku Łomniczka. Innymi słowy dopuszczalna jest zabudowa tej części tych terenów, która leży w odległości większej niż 20 m od potoku Łomniczka. Po drugie zaś obszary zieleni wewnętrznej wyłączone z lokalizacji zabudowy na mocy § 16 ust. 4 uchwały również nie zajmują całości tych terenów. Z tego powodu nawet w sytuacji, gdy ze względu na ukształtowanie terenów nie jest dopuszczalne zmniejszenie obszarów zieleni wewnętrznej na mocy § 16 ust. 5 uchwały, tereny Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5 oraz Z2 G-UT5 mogą zostać zabudowane w części przekraczającej obszary zieleni wewnętrznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (por. wyroki NSA: z dnia 1 lipca 2010, sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, sygn. akt II OSK 1028/07, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc to, w konsekwencji ogranicza swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego”.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 610/10) wskazuje się, że rada gminy - wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dokonuje swoistego samoograniczenia w sferze uchwalanych na podstawie tego aktu planów. Samoograniczenie to może być modyfikowane przez radę gminy wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08, LEX nr 565688). Także w innym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 221/10) zauważa się, że gmina może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowość przepisów art. 9–20 ustawy, regulujących tryb prowadzenia prac najpierw nad studium, a potem nad planem, jednoznacznie wskazuje na to, że każde zawarte w planie ustalenie wymaga, między innymi, stwierdzenia zgodności ze studium. Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania. Z art. 9 ust. 1 ustawy wynika, że studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego (art. 9 ust. 4 ustawy), aż do momentu jego zakończenia, tj. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 ustawy, który stanowi

o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy „zgodnie z zapisami studium”. Natomiast przepis art. 20 ust. 1 ustawy wprost zobowiązuje radę do stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium. Dalej zauważa się, że stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczególowości zapisów studium. Stopień szczególowości tych ustaleń zależy od woli organu uchwalającego studium (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 1 lipca 2010, sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, sygn. akt II OSK 1028/07). Niewątpliwie również studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. W rezultacie wprowadzenie w studium zapisów wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów, ogranicza swobodę określenia przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 32/08) wskazał, że zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, jest dopuszczalna po dokonaniu uprzedniej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Uchybienie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad sporządzania studium, obligującej do zachowania zgodności planu z ustaleniami studium. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a jego stosowanie nie może być wyłączone wolą organów gminy. Uchwalenie miejscowego planu, wprowadzającego ustalenia ewidentnie sprzeczne z ustaleniami studium musi skutkować stwierdzeniem nieważności tego aktu w zakresie stwierdzonej niezgodności. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, Rada nie była władna do ustalania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego innego przeznaczenia dla obszarów oznaczonych w planie symbolami obszarów oznaczonych w planie symbolami Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 zlokalizowanych w Studium na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 20 oraz rysunku planu w zakresie oznaczenia terenu Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

W opinii Wojewody, dodatkowo uwagi te odnieść należy także do terenu UT-5 zlokalizowanego w Studium na terenach wyłączonych z zabudowy kubaturowej. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności ustaleń planu w zakresie wszystkich terenów oznaczonych symbolem Z2 G-UT z powodów wskazanych w pkt I uzasadnienia skargi.

Określając w części tekstowej planu linię zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10 Rada postanowiła na mocy § 19 ust. 2 w tabeli w pkt. 5 lit. a, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla projektowanych budynków dla terenu Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10 określona jest na rysunku planu. Podobnie w odniesieniu do terenu Z2 G-UP w § 22 ust. 2 w tabeli w pkt 5 lit. a zapisano: „Ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy dla projektowanych budynków określoną na rysunku planu.”

Organ nadzoru pismem z dnia 18 października 2013 r. znak NK-N.4131.988.202.AM5(JK8) wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej o wyjaśnienie braku oznaczenia w ustaleniach planu parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy. Przewodnicząca z dnia 8 listopada 2013 r. znak RM.0007.28.2012/2013-5 wskazała, że „linie zabudowy zostały wprowadzone we wszystkich miejscach, gdzie pozwalał na to stan faktyczny terenu. Istniejące warunki takie jak istniejąca zabudowa, w większości przypadków będąca obiektami wpisanymi do ewidencji zabytków, zbliżona do linii rozgraniczających terenów, a także ukształtowanie terenu (nachylenie terenu powyżej 15%) uniemożliwiły wyznaczenie wszędzie linii zabudowy.” Tym samym odniesiono się jedynie do kwestii niewyznaczenia linii zabudowy dla wszystkich terenów objętych planem, nie ustosunkowując się do kwestii braku określenia w treści planu parametrów linii zabudowy. Wobec powyższego organ nadzoru pismem z dnia 21 listopada 2013 r. znak NK-N.4131.988.2012.AM5 zwrócił się ponownie do Przewodniczącej o wyjaśnienie braku oznaczenia w ustaleniach planu parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy dla poszczególnych terenów. Przewodnicząca pismem z dnia 29 listopada 2013 r. znak RM.0007.28.2012/2013-6 wskazała, że w piśmie z dnia 8 listopada 2013 r. odniesiono się do kwestii linii zabudowy na obszarze przedmiotowego planu i przytoczyła argumentację z tego pisma.

Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z kolei wedle § 7 pkt 8 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu.

Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Wobec powyższego przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie stanu faktycznego w kontekście przyczyn braku tego parametru w planie. W stosunku do większości terenów, dla których na rysunku planu wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, organ nadzoru doszedł do wniosku, że ze względu bądź to na przerywaną linię zabudowy związaną z istniejącymi budynkami na poszczególnych terenach, bądź też ze względu na zmienną szerokość linii zabudowy, określenie parametrów linii zabudowy w części tekstowej planu dla tych terenów było niemożliwe. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w odniesieniu do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP. Odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. Linia zabudowy dla terenów tych ma kształt regularny, a zatem możliwym jest określenie jej parametrów w części tekstowej planu.

Wojewoda wskazał, że w wyroku z dnia 23 lipca 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 309/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odniósł się do braku normatywnego znaczenia rysunku planu podając: „rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, orzeczenia.nsa.gov.pl).”

W związku z powyższym organ nadzoru uznał, że nieustalenie parametrów linii zabudowy w części tekstowej planu dla terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP stanowi pominięcie obligatoryjnego elementu planu, nieuzasadnione stanem faktycznym terenów. Tym samym zasadnym jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 uchwały oraz rysunku planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU 6 i Z2 G-MU10, § 22 oraz rysunku planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP, a także powiązanych z nimi § 5 ust. 1 pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „usług publicznych (Z2 G-UP), § 15 ust. 1 we fragmencie: „Z2 G-UP”, § 18 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „i Z2 G-UP” uchwały.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna uznała zarzuty podniesione w skardze za zasadne i wniosła o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.p.s.a.”, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów

administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 u.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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” – jest aktem prawa miejscowego, a więc jest ona objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 u.p.p.s.a..

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów uchwały Rady Miejskiej Karpacza z dnia 29 października 2012 r. Nr XXV/221/12 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednostki G - Wilcza Poręba w Karpaczu.

W pierwszej kolejności należało podzielić zarzut strony skarżącej co do podjęcia § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2, § 21 oraz rysunku planu w zakresie terenów Z2 G-UT1, Z2 G-UT2, Z2 G-UT3, Z2 G-UT4, Z2 G-UT5, Z2 G-UT6, Z2 G-UT7 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”, oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Należy zauważyć, że w myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149–158).

Zgodnie z pkt 1 przywołanej wyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W myśl zaś § 5 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń (§ 8 ust. 2 powyższego rozporządzenia).

Z przywołanych regulacji normatywnych wynika zatem, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu stanowi natomiast załącznik graficzny i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 150).

Tymczasem w zaskarżonym planie Rada postanowiła w § 4 pkt 5, że: „Ilekoć w uchwale oraz na rysunku planu jest mowa o usługach turystyki i komercyjnych – należy przez to rozumieć funkcje terenów i obiektów służących działalności z zakresu: usługi turystyczne – usługi, o których mowa w ustawie o usługach turystycznych z dnia (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późniejszymi zm.), oraz handel detaliczny, gastronomia, usługi informatyczne i łączności, usługi badawczo-rozwojowe, usługi edukacyjne, usługi ochrony zdrowia z wyłączeniem szpitali, usługi rekreacji, sportu, kultury i rozrywki.”

Następnie mocą § 5 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały wyznaczono tereny usług turystycznych i komercyjnych oznaczonych na rysunku planu symbolem UT. W § 10 ust. 2 pkt 1 i § 18 ust. 3 pkt 2 jest mowa o usługach turystycznych i komercyjnych oznaczonych (Z2G-UT). Z kolei w § 21 ust. 1 oraz w ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a oraz w legendzie rysunku planu mowa jest o terenach usług turystyki bez uwzględnienia usług komercyjnych. Określając we wspomnianym § 21 ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a przeznaczenie podstawowe terenów Z2 G-UT zapisano „tereny usług turystyki - usługi turystyki”.

Z powyższych zapisów wynika, że pomiędzy zapisami § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2 a zapisami § 21 zaskarżonej uchwały istnieje rozbieżność w określeniu przeznaczenia terenów, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie” (zob. wyrok z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publ. LEX nr 1251793). W wyroku z dnia 15 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 739/11, publ. LEX nr 13800431) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wynikają żadne ograniczenia (lub zakazy), co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu. Należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. Istotne jest jednak, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógł być realizowany”.

Rozbieżności pomiędzy częścią tekstową w zakresie § 4 pkt 5, § 5 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „oraz usług turystycznych i komercyjnych (Z2 G-UT)”, § 18 ust. 3 pkt 2 a legendą rysunku planu sta-

nowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., obligującego organ do wprowadzenia norm precyzujących przeznaczenie terenów, w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Rozbieżność między częścią tekstową, a graficzną niniejszego planu oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia wyżej wymienionych terenów. W tym kontekście wskazać należy, że możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08).

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części graficznej nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Za słuszne uznać także należy żądanie wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanego przez organ nadzoru fragmentu § 9 ust. 3 „za zgodą zarządcy terenu” zaskarżonej uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. W § 9 ust. 3 zaskarżonej uchwały podano: „W bilansie miejsc postojowych dopuszcza się uwzględnienie miejsc postojowych, na terenach sąsiednich, za zgodą zarządcy terenu.”

Wskazane przepisy zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim zostały zaskarżone wydane zostały bez podstawy prawnej. Analiza norm prawnych znajdujących zastosowanie przy uchwalaniu planów miejscowych wskazuje bowiem, że brak w nich podstawy dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzyskania zgody zarządcy terenu na określone działania adresatów planu miejscowego.

Przede wszystkim wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazu dokonywania uzgodnień przez określone podmioty. Wskazane przepisy rangi ustawowej nakazują natomiast przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami terenów.

Nie ulega wątpliwości, że każdorazowe uzyskanie dostępu do terenu wymaga dokonania uzgodnień z ich dysponentami (zawarcia umowy itp.), jednakże, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego, regulowanie kwestii tych uzgodnień w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego) nie jest dopuszczalne. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekaznikiem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uchwała winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżony przepis § 9 ust. 3 we fragmencie „za zgodą zarządcy terenu” zaskarżonej

uchwały kryterium tego nie spełnia. Co więcej, uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody przez wymienione podmioty wprowadzać może ryzyko odstąpienia od postulowanych w miejscowym planie zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem. Stosowanie zaskarżonych przepisów uchwały mogłoby bowiem do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji z powodu bliżej niesprecyzowanych działań podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Innymi słowy, w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie realizacji określonych postanowień miejscowego planu adresatom norm prawnych zawartych w uchwale, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Z uwzględnieniem powyższych rozważań, Sąd podzielił także zarzut Wojewody dotyczący podjęcia z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia § 17 ust. 4 zaskarżonej uchwały, w którym zapisano: „Dopuszcza się zmianę określonych w ust. 3 odległości za zgodą zarządcy cieków naturalnego i rowu.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.),
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Z powyższych przepisów wynika, że nie jest dopuszczalne uzależnianie realizacji postanowień planu czy wprowadzanie od nich odstępstw od zgody innych podmiotów, tj. zarządcy cieków naturalnego i rowu. To zaś oznacza, że zakwestionowany § 17 ust. 4 zaskarżonej uchwały został podjęty z przekroczeniem kompetencji przyznanej mocą art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

Również z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 145 z późn. zm.) podjęty został zaskarżony przez Wojewodę przepis § 17 ust. 7 uchwały, w którym Rada postanowiła: „Zapewnić wolny dostęp do potoków, w tym wykluczyć ogrodzenia nieruchomości przyległych do powierzchni wód publicznych w odległości mniejszej niż 3 m od linii brzegu.”.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Nadto w art. 194 pkt 2 Prawa wodnego ustawodawca postanowił, że karze grzywny podlega ten, kto grodzi nieruchomości przyległe do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Ustawa wprost wskazuje na istnienie takiego zakazu, zatem nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio.

Ponadto, niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej, co w zaskarżonej uchwale Rada uczyniła w zakresie wymaganej odległości. Zacytowany przepis ustawowy nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości 1,5 m od linii brzegu, a nie – jak to unormowano w zaskarżonej uchwale – 3 m od linii brzegu. Zgodnie z § 116 w związku z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio, a ponadto niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej.

Kolejnym zarzutem skargi było podjęcie § 13 ust. 4 we fragmencie „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych” oraz § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Zarzut ten został również uwzględniony.

W § 13 ust. 4 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „Stanowiska archeologiczne oznaczone na rysunku planu podlegają ochronie zgodnie z przepisami odrębnymi, na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych.

Ustęp 5 § 13 stanowi zaś: „Ochronie podlegają istniejące i odkryte w toku prac budowlanych obiekty lub przedmioty o cechach zabytkowych zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku ujawnienia w toku budowlanych obiektów archeologicznych należy powiadomić właściwe służby konserwatorskie.”

Oceniając legalność przywołanych przepisów zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a więc są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczyć poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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. Trafna jest więc 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).

Wprowadzając analizowane regulacje § 13 ust. 4 i § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z zaś art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie jednak do § 4 pkt 4 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Należy w tym miejscu także wskazać na przepis art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl zaś art. 19 ust. 1 tej ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych.

Ustęp 3 art. 19 stanowi zaś, że w planie, o których mowa w ust. 1, ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Artykuł 36 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;
- 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
- 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
- 5) prowadzenie badań archeologicznych;
- 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;

- 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru;
- 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Zdaniem Sądu, kwestionowany przez Wojewodę fragment § 13 ust. 4 „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisów wykonawczych, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem tejsze kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Jak słusznie zauważył organ nadzoru, Rada gminy nie miała żadnych kompetencji do modyfikowania wskazanych przepisów. Brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku powiadamiania wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych, skoro na dokonanie tych czynności konieczne jest uzyskanie pozwolenia konserwatora zabytków (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Takie działanie Rady należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
 - 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego
- jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Artykuł 31 ust. 2 cytowanej ustawy stanowi, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Tym samym poza uzyskaniem stosownego pozwolenia przy pracach ziemnych na terenie stanowiska archeologicznego koniecznym może się także okazać przeprowadzenie badań archeologicznych.

Uwzględniając powyższe – w ocenie Sądu – wprowadzony w zaskarżonej uchwale fragment § 13 ust. 4 „na terenach stanowisk archeologicznych, inwestor ma obowiązek powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków przed przystąpieniem do wykonania robót ziemnych” stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Odnosząc się zaś do § 13 ust. 5 zd. 2 zaskarżonej uchwały, należy zauważyć, że kwestia postępowania w sytuacji odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, została uregulowana w art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany:

- 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;

- 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia;
- 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Uwzględniając powyższe przepisy, należało stwierdzić, że zapisy § 13 ust. 5 zdanie 2 zaskarżonej uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 32 ust. 1 pkt 3 wyżej wymienionej ustawy. Z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zostały natomiast podjęte zapisy § 20 w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 oraz rysunku planu w zakresie terenów Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 zaskarżonej uchwały.

W § 20 ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a określone zostało przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami Z2G-MN1, Z2 G-MN2, Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, G-MN5, Z2 G-MN6, Z2 G-MN7 jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z kolei w § 21 w ust. 2 w tabeli w pkt 1 lit. a ustalono przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem Z2 G-UT (w tym Z2 G-UT5) jako tereny usług turystyki. Natomiast w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Karpacza części terenu MN3, MN4, MN5, MN6, MN7 i UT-5 zlokalizowane są na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego. Słusznie zatem stwierdził Wojewoda, że skoro Rada Miejska Karpacza w uchwalonym przez siebie Studium zdecydowała przeznaczyć określone obszary oznaczone symbolami Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 oraz Z2 G-UT5 jako obszary wyłączone z zainwestowania kubaturowego, to takie przeznaczenie dla tych terenów powinno być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Rada nie była władna do ustalania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego innego przeznaczenia dla obszarów oznaczonych w planie symbolami obszarów oznaczonych w planie symbolami Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 zlokalizowanych w Studium na obszarach wyłączonych z zainwestowania kubaturowego.

Podkreślić w tym miejscu należy, że przysługujące z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie władztwo planistyczne oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak istotne jest przy tym, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakreślonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa oraz nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady, jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kluczowe jest w rozpoznawanej sprawie, że gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) – zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką funkcję.

Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z zapisami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Z powyższej regulacji niewątpliwie zatem wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego – wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc

postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, publ. LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. (zob. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004, akapit 7 komentarza do art. 9 oraz akapit 2 komentarza do art. 15 tej ustawy; także wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688). Zatem tak uchwalenie, jak i zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi niezbędny element (etap) poprzedzający tak sporządzenie projektu planu miejscowego, jak i uchwalenie tegoż planu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 169/12).

W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt II OSK 221/13) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że w studium określa się politykę przestrzenną gminy, zaś zmiana tej polityki wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie. Przed przystąpieniem do procedury planistycznej gmina ma obowiązek doprowadzić do podjęcia uchwały intencyjnej (art. 14 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p., w celu ustalenia i przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w myśl ust. 5 powołanego artykułu przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Dopiero po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w myśl art. 17 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych, określonych w tym przepisie. W istocie bowiem ustawodawca wymaga zgodności pomiędzy tymi dwoma aktami już w chwili podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Podjęcie zatem uchwały w sprawie miejscowego planu następuje po stwierdzeniu, że sporządzony plan nie narusza ustaleń studium (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11).

Co istotne, w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Stanowi jednak akt planistyczny określający politykę przestrzenną gminy, w którym dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Wymóg stwierdzenia zgodności planu ze studium, o jakim mowa w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., jest wymogiem bezwarunkowym i nie jest to wymóg jedynie formalny. Jeśli zatem nawet rada stwierdzi w uchwale taką zgodność, to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 575/10).

Studium jest zatem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej. W studium dokonuje się więc kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Stopień szczegółowości studium zależy od woli organu, który może określić przeznaczenie poszczególnych obszarów. Zasadniczą zaś kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające

realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Niewątpliwie jest zatem, że chociaż studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. W akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1028/07, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 34/08). Skoro rada może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc to, w konsekwencji, ogranicza swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowość przepisów ustawy, regulujących tryb prowadzenia prac najpierw nad studium, a potem nad planem, jednoznacznie wskazuje na to, że każde zawarte w planie ustalenie wymaga, między innymi, stwierdzenia zgodności ze studium.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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. Uchybienie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad sporządzania studium, obligującej do zachowania zgodności planu z ustaleniami studium. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a jego stosowanie nie może być wyłączone wolą organów gminy. Uchwalenie miejscowego planu, wprowadzającego ustalenia ewidentnie sprzeczne z ustaleniami studium, musi skutkować stwierdzeniem nieważności tego aktu w zakresie stwierdzonej niezgodności.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż zasadny jest wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 20 oraz rysunku planu w zakresie oznaczenia terenu Z2 G-MN3, Z2 G-MN4, Z2 G-MN5, Z2 G-MN6 i Z2 G-MN7 z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p..

Uzasadnione jest również żądanie skargi stwierdzenia nieważności ustaleń planu w zakresie wszystkich terenów oznaczonych symbolem Z2 G-UT. Wynika to z przedstawionych wyżej uwag i rozważań.

Zasadny jest też zarzut istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia przez § 5 ust. 1 pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „usług publicznych (Z2 G-UP)”, § 15 ust. 1 we fragmencie „Z2 G-UP”, § 18 ust. 3 pkt 3 we fragmencie; „i Z2 G-UP”, § 19 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10, § 22 oraz rysunek planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP.

Określając w części tekstowej planu linię zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10 Rada postanowiła na mocy § 19 ust. 2 w tabeli w pkt. 5 lit. a, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla projektowanych budynków dla terenu Z2 G-MU6 i Z2 G-MU10 określona jest na rysunku planu. Podobnie w odniesieniu do terenu Z2 G-UP w § 22 ust. 2 w tabeli w pkt 5 lit. a zapisano: „Ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy dla projektowanych budynków określoną na rysunku planu.”

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z kolei wedle § 7 pkt 8 rozporządzenia, pro-

jekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu.

Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W rozpoznawanej sprawie – jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. „Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

„Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym zasadnym jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 uchwały oraz rysunku planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-MU 6 i Z2 G-MU10, § 22 oraz rysunku planu w zakresie ustaleń dla terenów Z2 G-UP, a także powiązanych z nimi § 5 ust. 1 pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „usług publicznych (Z2 G-UP), § 15 ust. 1 we fragmencie: „Z2 G-UP”, § 18 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „i Z2 G-UP” zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej w odniesieniu do kwestionowanej części zapisów zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zauważyć przy tym wypada, że podniesionych w skardze uchybień nie zakwestionowała także strona przeciwna, która w odpowiedzi na skargę uznała zarzuty podniesione w skardze za zasadne i wniosła o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze poczynione rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w punkcie I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w punkcie II – stosownie do treści art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).