

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lipca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 5 ust. 4, ust. 6, ust. 7 pkt 1 lit. s) i pkt 2 lit. a) i § 10 ust. 4, § 10 ust. 10 w zakresie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 31MNU oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 10 w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1U/P oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 11 pkt 1 lit. c), § 10 ust. 12 w całości w odniesieniu do ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1RU oraz załącznika graficznego w tym zakresie oraz § 10 ust. 12 pkt 2 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2RU uchwały Rady Gminy Czernica z dnia 27 sierpnia 2010 r. nr XXXVI/312/2010

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kamieniec Wrocławski (część północna), gmina Czernica

I. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Czernica z dnia 27 sierpnia 2010 r. nr XXXVI/312/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kamieniec Wrocławski (część północna) w zakresie § 5 ust. 4, ust. 6, ust. 7 pkt 1 lit. s) i pkt 2 lit. a) i § 10 ust. 4, § 10 ust. 10 w zakresie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 31MNU oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 10 w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1U/P oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 11 pkt 1 lit. c), § 10 ust. 12 w całości w odniesieniu do ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1RU oraz załącznika graficznego w tym zakresie oraz § 10 ust. 12 pkt 2 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2RU oraz załącznika graficznego w tym zakresie;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w p. I niepodlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 240zł. kosztów postępowania w sprawie.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 sierpnia 2010 r. Rada Gminy Czernica podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Gminy Czernica Nr XXXVIII/358/2006 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kamieniec Wrocławski (część północna) gmina Czernica, po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica, uchwałą Nr XXXVI/312/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kamieniec Wrocławski (część północna). Wojewoda Dolnośląski w skardze na tę uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zażądał stwierdzenia nieważności § 5 ust. 4, ust. 6, ust. 7 pkt 1 lit. s) i pkt 2 lit. a) i § 10 ust. 4 w zakresie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 31MNU oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 10 w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1U/P oraz załącznika graficznego w tym zakresie, § 10 ust. 11 pkt 1 lit. c, § 10 ust. 12 w całości w odniesieniu do ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1RU oraz załącznika graficznego w tym zakresie oraz § 10 ust. 12 pkt 2 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2RU wskazanej uchwały. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż w toku badania legalności tej uchwały stwierdził, że uchwała w zaskarżonym fragmencie istotnie narusza art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 4 w zw. z art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Rada Gminy Czernica w § 5 tej uchwały wprowadziła uregulowanie w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Rada wyznaczyła strefę ochrony konserwatorskiej "B" oraz strefę "OW" obserwacji archeologicznej. W ramach strefy ochrony konserwatorskiej "B" wprowadzono obowiązek uzgadniania z organem nadzoru konserwatorskiego wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, zwłaszcza prowadzenia prac budowlanych. W ramach strefy obserwacji archeologicznej wprowadzono obowiązek uzyskania uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego przed uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz zezwolenia na prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych. W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, 959 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak 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, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Czernica, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne mają być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony . wyznaczonej w planie. Wskazane upoważnienie bowiem nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia (pozwolenia, zezwolenia) przed wydaniem pozwolenia na budowę, rozbiórkę przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Wszelkie kompetencje i działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji z zakresu prawa budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście, za nie dopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej "B" oraz strefy ochrony zabytków archeologicznych, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie. Art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost wskazuje sytuacje, które wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wynika z tego, że na etapie postępowania wydanie pozwolenia na budowę (rozbiórkę) właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może domagać się od inwestora przedstawienia zgody właściwego organu ochrony zabytków tylko co do obiektów objętych nadzorem konserwatorskim w rozumieniu ustawy. Oznacza to, że kompetencje nadzorcze właściwych organów konserwatorskich zostały przez ustawodawcę ograniczone pod względem przedmiotowym. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację przepisów ustawowych, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencji regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych i rozbiórki obiektów budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Natomiast uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od stanowiska (opinii, uzgodnienia) innego organu może być oparte jedynie na wyraźnym przepisie prawa rangi ustawowej. Mocą § 10 ust. 4 uchwały Rada Gminy Czernica wprowadziła ustalenia dla terenów od 1 do 60 MNU, dla których przewidziano przeznaczenie podstawowe zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, mieszkaniowo usługowa lub usługowa. Natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czernica dla obszaru oznaczonego na rysunku planu jako 31 MNU przewidziano przeznaczenie 7.2 US- tereny z przewagą usług sportu i rekreacji. W toku postępowania nadzorczego Wójt Gminy Czernica wyjaśnił, że "ze studium w zakresie terów US wynikają ustalenia, że w zależności od położenia danego terenu zasady i sposoby zagospodarowania zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi". Zatem zgodnie z decyzjami nr 267/2001, 313/2001, 226/2001, 1192/2004, 1155/2002, dotyczącymi pozwoleń na budowę oraz po wizji lokalnej, która potwierdziła, iż teren o którym mowa jest w pełni zainwestowany decyzją gminy było przeznaczenie tego terenu, zgodnie z jego dotychczasowym użytkowaniem, na zabudowę mieszkaniowo-usługową. podjęcie innej decyzji wiązałoby się z narażeniem gminy na niepotrzebne koszty związane z wypłatą odszkodowań wynikających ze zmiany funkcji. Nie

przekreśla to jednak docelowego kierunku określonego w studium, aczkolwiek wydaje się on wątpliwy w świetle stanu faktycznego. Mocą § 10 ust. 10 uchwały 'wprowadzono ustalenia dla terenu 1U/P, dla którego w planie przewidziano przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy rekreacyjno- usługowej. Natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czernica tereny te zapisano jako 7.4 MU - tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nieuciążliwą działalnością gospodarczą. Kolejnym pismem, skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego, w toku postępowania nadzorczego, Wójt Gminy Czernica wyjaśnił, że "teren oznaczony symbolem w planie 1 U/P w studium znajduje się na obszarze z przewagą zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nie uciążliwą działalnością gospodarczą, jednak teren ten o powierzchni 2110 m² jest terenem o funkcji usługowej, która została potwierdzona w planie zapisem planistycznym. Studium jest dokumentem określającym kierunki zmian mogące zachodzić w przyszłości. W chwili obecnej plan miejscowy potwierdza stan faktyczny. W związku z powyższym, zapis dotyczący terenu 1 U/P, którym przewiduje się przeznaczenie podstawowe: zabudowę produkcyjno - usługową; jest odzwierciedleniem stanu istniejącego, co nie wyklucza jego zmian w przyszłości zgodnie z runkiem zapisanym w studium. " Mocą § 10 ust. 11 uchwały Rada Gminy Czernica wprowadziła ustalenia dla terenów od 1 do 7 P, dla których przewidziano przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy produkcyjnej, usługowej, magazynowej z wyłączeniem produkcji rolniczej. Jako przeznaczenie dopuszczające wskazano lokale mieszkalne wybudowane dla właścicieli lub zarządców terenu. Tymczasem zapisy studium (tereny 7.1-7.3 P) wskazują jako niedopuszczalne funkcje mieszkaniowe na terenach z przewagą skoncentrowanej aktywności gospodarczej. W § 10 ust. 12 wprowadzono ustalenia dla terenów 1 RU i 2 RU, dla których przewidziano przeznaczenie podstawowe - tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich (szklarnie), bazy i magazyny związane z produkcją rolniczą. Jako przeznaczenie dopuszczające wskazano funkcje usługowe i mieszkaniowe. Tymczasem dla terenu oznaczonego w planie jako 1 RU zapisy studium (tereny 7.4 MU) wskazują jako niedopuszczalne funkcje mieszkaniowe na terenach z przewagą skoncentrowanej aktywności gospodarczej, w tym związanej z produkcją rolniczą i obsługą produkcji rolniczej PR. Odwrotnie natomiast dla terenu 2 RU, zapisy studium (tereny 7.1 PR) wskazują jako podstawową funkcję mieszkaniową, natomiast jako funkcję dopuszczającą usługi niekomercyjne, nieuciążliwe. Wójt Gminy Czernica w piśmie z dnia 22 listopada 2010 r. wyjaśnił, że " zapis dotyczący terenów 1-7 P mówi jedynie o dopuszczeniu realizacji lokali mieszkalnych wybudowanych dla właścicieli lub zarządców terenu, w zapisach planu nie ma więc mowy o funkcji mieszkaniowej dla danego terenu, a zatem nie ma rozbieżności między planem a studium. W odniesieniu do terenów RU - zapisy studium mówią o dopuszczalnych funkcjach mieszkaniowych i usług chronionych, a dopuszczają obiekty sportowe w budynkach. W zapisach planu dopuszczone są funkcje mieszkaniowe i usługowe. Poprzez przeznaczenie dopuszczające rozumie się funkcję inną niż podstawowa, która ją uzupełnia lub wzbogaca, jednocześnie nie koliduje z nią lub nie wyklucza możliwości zagospodarowania terenu w sposób określony przeznaczeniem podstawowym. Co za tym idzie dopuszczenie funkcji usługowej lub mieszkaniowej jako uzupełnienia przeznaczenia podstawowego jest zgodne z zapisami studium, w którym zakazuje się lokalizowania zabudowy mieszkaniowej i usługowej łącznie. " Organ nadzoru nie zgadza się z przedstawioną przez Gminę argumentacją zarzuca zaskarżonej uchwale niezgodność ze studium we wskazanym zakresie. Procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy, a naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne na ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy 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. Obligatoryjne czynności wymagane przy uchwalaniu planu określa art. 17 ustawy. W myśl art. 20 ust. 1 ustawy 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, 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. Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie ustaleniami studium organów gminy, szczególnie w odniesieniu do rady gminy. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły bowiem radę gminy w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady podlegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiając realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostające 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. Odnosząc się kolejno do wskazanych zapisów uchwały, to w ocenie organu nadzoru nie można zgodzić się argumentacją, że uregulowanie zawarte w § 10 ust. 4 w zakresie ustaleń dla terenu 31 MNU i § 10 ust. 10 zawierającego ustalenia dla terenu 1U/P uchwały jest uzasadnione istniejącym w chwili obecnej stanem faktycznym zagospodarowania i zainwestowania terenu oraz wydanymi pozwoleniami na budowę. Ustawodawca wprowadził bezwzględny obowiązek zgodności planu ze studium, a nie ze stanem faktycznym zaistniałym w chwili uchwalania planu. Studium jest 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 sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia jest aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne sposoby zagospodarowania przestrzennego. Wskazane przez organ wykonawczy gminy pozwolenia na budowę zostały wydane kilka lat przed uchwaleniem studium. Nadto, organ nadzoru zwraca uwagę na treść art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wymaga od organów gminy dokonywania systematycznej analizy zmian zagospodarowania przestrzennego gminy i ustawicznie nań reagować, poprzez aktualizację dokonanych zapisów. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym winny pozostawać w zgodzie z postanowieniami zawartymi w studium gminnym, a na organie wykonawczym gminy spoczywa obowiązek przygotowywania, na podstawie sporządzonych uprzednio analiz przyszłych rozwiązań planistycznych. Decyzja o pozwoleniu na budowę jedynie zezwala na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych. Jako przyznająca jej adresatom określonych uprawnień podlega wykonaniu na podstawie zasady ochrony praw nabytych niezależnie od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ani prawa budowlanego, ani też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika obowiązek uwzględniania w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniania decyzji o pozwoleniu na budowę. Reasumując, jeśli organy gminy Czernica chciały uwzględnić sytuację, że między uchwaleniem studium a uchwaleniem planu zaszły znaczne zmiany zarówno w samej koncepcji zagospodarowania, jak i faktyczne zmiany w zagospodarowaniu i wskazanych terenów, to należało w pierwszej kolejności dokonać zmiany studium. W odniesieniu natomiast do § 10 ust. 11 pkt 1 lit. c) Wojewoda stwierdza, że w jego ocenie z tego ustalenia planu nie wynika kategorycznie, że na terenach 1 do 7 P nie wprowadzono funkcji mieszkaniowej. W kwestionowanym zapisie jest mowa o możliwości zlokalizowania lokali mieszkalnych wybudowanych dla właścicieli lub zarządców terenu. Studium Gminy ilekroć dopuszcza możliwość zlokalizowania mieszkania dla właściciela lub zarządcy na terenach, gdzie ich podstawowe

przeznaczenie jest inne niż mieszkaniowe to wprost wskazuje, bądź poprzez umożliwienie wprowadzenia jako towarzyszącej funkcji mieszkaniowej np. dla jednostek funkcjonalnych wyznaczonych w studium jako U tereny z przewagą zabudowy usługowej (s. 121), bądź poprzez umieszczenie konkretnego zapisu, tak jak np. dla terenu 6.1. US - tereny z przewagą usług i sportu. Natomiast dla terenów wyznaczonych w planie jako 1 do 7 P, ze studium wprost wynika, że niedopuszczalne jest wprowadzanie funkcji mieszkaniowej. W tym przypadku przyjmując nawet argumentację Gminy za słuszną, właściwie niemożliwym staje się ustalenie ilu przypadków niniejszy zapis mógłby dotyczyć. Mogą to być sytuacje sporadyczne, a mogą też doprowadzić do faktycznej zmiany zagospodarowania tego terenu. W odniesieniu do przeznaczenia zawartego w planie dla terenu 1 RU, że w studium przewidziano dla tego terenu jako podstawową funkcję mieszkaniową oraz związaną z nieuciążliwą działalnością gospodarczą. Dopuszcza się nieuciążliwe usługi niekomercyjne. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy całkowicie zmieniła funkcję wiodącą, określoną w Studium dla mieszkaniowo-usługowej na obsługę produkcji gospodarstw rolnych, ogrodniczych (szklarnie), bazy i magazyny związane z produkcją rolniczą. Jedyne jako przeznaczenie dopuszczające w planie przewidziano funkcję usługową i mieszkaniową. W tej sytuacji w ocenie organu nadzoru, stwierdzeniem nieważności powinien być objęty cały § 10 ust. 12. Natomiast w odniesieniu do przeznaczenia dopuszczającego dla terenu 2 RU organ nadzoru nie zgadza się z twierdzeniem Gminy Czernica, że studium zakazuje zabudowy mieszkaniowej na terenach wyznaczonych jako PR. wyłącznie wtedy, gdy występuje ona łącznie z funkcją usługową. Oceniając zgodność ustaleń zgodności planu ze studium należy wziąć pod uwagę przede wszystkim cel wprowadzonego w studium konkretnego przeznaczenia. I tak, biorąc pod uwagę przeznaczenie wskazane w studium jako PR., należy przede wszystkim wskazać, że są to tereny z przewagą skoncentrowanej aktywności gospodarczej, w tym związanej z produkcją rolniczą i obsługą produkcji rolniczej. Studium w zakresie tej jednostki funkcjonalnej wprowadza jako niedopuszczalne funkcje mieszkaniowe i usługi chronione. W doręczony sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w zakresie punktu drugiego (czyli nie podzieliła stanowiska organu nadzoru w zakresie niezgodności z planem wskazanych w skardze zapisów kontrolowanej uchwały, podtrzymując w całości argumentację zawartą w korespondencji doręczonej Wojewodzie w toku postępowania nadzorczego. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi -zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części. Analizując zakwestionowaną przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałę Sąd uznał, że skarga jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Podkreślić należy, iż również strona przeciwna w odpowiedzi na skargę nie kwestionowała stanowiska organu nadzoru w zakresie wskazania, że uregulowania uchwały (ujęte w p. I skargi) wykraczają poza przyznaną gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony . wyznaczonej w planie. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.] - zwanej dalej u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy

i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.]- zwanej dalej u.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły- zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43). W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez Radę Gminy Czernica obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podejmowanie wszelkiej działalności inwestycyjnej w granicach wyznaczonej w tym paragrafie strefy ochrony konserwatorskiej stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno- budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków - wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Sąd orzekający w tym składzie podzielił także stanowisko Organu Nadzoru w zakresie konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego tych (szczegółowo określonych w petitum skargi) unormowań, zawartych w uchwale Rady Gminy nr XXXVI/312/2010, które pozostają w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 29 czerwca 2007 r. nr VIII/38/2007 podjętej w sprawie uchwalenia Studiu umiarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 omawianej ustawy, w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca

w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie - stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy - 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. Skoro zarówno plan miejscowy jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to 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. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak - niezależnie od "rozdziału" ustaleń pomiędzy część tekstową i część graficzną studium - podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium. Istotne jest przede wszystkim, że w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza wówczas, gdy to "inne przeznaczenie terenu" w planie miejscowym jest odmienne od ustalonego w studium. (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 2010r., sygn. akt II OSK 575/10, nie publ.) Z dołączonych akt planistycznych, w tym treści Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czernica (wraz z załącznikiem mapowym) wynika w sposób jednoznaczny, że teren oznaczony w planie symbolem 31MNU - przeznaczenie podstawowe - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, mieszkaniowo - usługowa lub usługowa w studium określony został jako - 7.2 US - tereny z przewagą usług sportu i rekreacji, dalej plan dla terenu oznaczonego symbolem 1U/P przewiduje przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy produkcyjno-usługowej; natomiast w Studium teren ten został zakwalifikowany do zabudowy mieszkaniowej (w przewodzie) oraz związanej z nią nieuciążliwej działalności gospodarczej, dalej dla terenów oznaczonych symbolem P od 1 do 7 w projekcie planu przewidziano przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy produkcyjnej, usługowej, magazynowej z wyłączeniem produkcji rolniczej. Dla tego terenu dopuszczono usytuowanie lokali mieszkalnych dla właścicieli i zarządców terenu. Takie zapisy pozostają w sprzeczności z ustanowionymi w Studium, wedle których tereny 7.1-7.3 P zostały przeznaczone w przewodzie na skoncentrowaną działalność gospodarczą z niedopuszczalną funkcją mieszkaniową. Dla terenów oznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego jako 1 RU i 2 RU uchwałodawcza przewidziała jako przeznaczenie podstawowe tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych (szklarnie), bazy i magazyny związane z produkcją rolniczą. Jako przeznaczenie dopuszczające wskazano funkcje usługowe i mieszkaniowe. Z kolei Studium dla terenów określonych w planie symbolem 1RU (7.1 PR) wskazano niedopuszczalną funkcję mieszkaniową dla terenów o przewodzie skoncentrowanej aktywności gospodarczej, także związanej z produkcją rolniczą PR. Z kolei w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie symbolem 2RU Studium, jako przeznaczenie podstawowe przewiduje

funkcje mieszkalne, dopuszczając nieuciążliwe usługi niekomercyjne. Reasumując, zarzuty sformułowane w skardze zasługują na uwzględnienie. Z zestawienia przywołanych postanowień uchwały oraz studium organ nadzoru wyprowadził prawidłowy wniosek, że – konstruując zakwestionowane powyżej unormowania uchwały – Rada Gminy Czernica uchybiła postanowieniom studium. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), przeto obowiązek zbadania w procesie planistycznym zgodności projektu planu z ustaleniami studium ciąży zarówno na organie wykonawczym gminy (art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), jak i na radzie gminy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania gminy uchwała rada gminy "po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium" [art. 20 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 27 sierpnia 2010 r.; przepis ten został zmieniony z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zbytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) i obecnie stanowi, że "plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium"]. Jeśli zatem następuje sprzeczność postanowień planu z ustaleniami studium, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jako niezgodna z zasadami sporządzania planu miejscowego – byłaby dotknięta sankcją nieważności w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Mając powyższe na uwagę Sąd – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały. Orzeczenie zawarte w p. II znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a orzeczenie o kosztach (p. III) w art. 200 ustawy.