



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2145

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 723/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA  
Sędzia WSA  
Sędzia WSA  
Protokolant

– Zygmunt Wiśniewski  
– Ireneusz Dukiel  
– Alicja Palus (sprawozdawca)  
– Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 lutego 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Krotoszyce  
z dnia 27 czerwca 2011 r. Nr VI/43/2011  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185  
w obrębie Winnica

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2 oraz § 14 zaskarżonej uchwały;**  
**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 czerwca 2011 r. nr VI/43/2011 podjętą 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 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Gminy Krotoszyce z dnia 24 kwietnia 2009 r. nr XXI/124/09 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185 w obrębie wsi Winnica, Rada Gminy Krotoszyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185 w obrębie wsi Winnica.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy Krotoszyce określiła: przedmiot i zakres ustaleń planu (Rozdział I), przepisy ogólne (Rozdział II), ustalenia dla całego terenu objętego planem (Rozdział III), ustalenia szczegółowe dla terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi (Rozdział IV) i przepisy końcowe (Rozdział V).

Uchwała zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 2 powołanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w terminie określonym w art. 90 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy o sa-

morządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanego wcześniej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o: stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 i § 14 uchwały Rady Gminy Krotoszyce nr VI/43/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185 w obrębie wsi Winnica, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i § 116 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), polegającego na naruszeniu zasad sporządzania planu i modyfikacji przepisów rangi ustawowej oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski podał, że w § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Krotoszyce, postanowiła, że „Linie rozgraniczające tereny, o których mowa w ust. 1 są ściśle określone i mogą być przesuwane wyłącznie w odniesieniu do terenów skrzyżowania dróg, w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia ciągów komunikacji”, z kolei w § 14 Rada ustanowiła „wymóg niezwłocznego powiadomienia przez inwestora Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o przypadkowym odkryciu, podczas robót ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak bowiem wynika z powołanego przepisu, w planie miejscowym określa się obojętnie przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika ponadto, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Organ nadzoru wskazał ponadto, że w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Minister Infrastruktury postanowił, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 tego rozporządzenia postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego kwestionowane w skardze postanowienia przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu – możliwość przesuwania linii rozgraniczających (§ 7 ust. 2 uchwały). Tymczasem określanie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania – obligatoryjnych elementów planu – należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że linie rozgraniczające mają na celu rozdzielenie na rysunku planu terenów, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia. Natomiast wprowadzając w planie możliwość przesuwania linii rozgraniczających dopuszcza się niczym nie ograniczoną możliwość zmiany przeznaczenia terenów objętych planem. Jest to niezgodne z generalną zasadą określoną w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia (tu: Radę Gminy).

Tymczasem ustalenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu z możliwością ich przesuwania w nielimitowanym zakresie w innym niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trybie powoduje, że inny niż rada gminy nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany przeznaczenia terenu i jego ustaleń. W ramach uprawnień wynikają-

cych z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił przy tym, że w myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Komentowany przepis art. 27 stanowi bowiem, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w myśl art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane przepisy prawne tworzą normę kompetencyjną w oparciu o którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzyskał uprawnienie do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne zabytki lub obszar, na którym się one znajdują mogą być chronione. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej i Rada gminy Krotoszyce nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt.

Ponadto organ wskazał na art. 32 ust. 1 pkt 3 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: (...) 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego ustanowiona przez Radę Gminy Krotoszyce norma zawarta w akcie prawa miejscowego powiela ustanowioną przez ustawodawcę normę prawną dokonując jej modyfikacji poprzez ograniczenie obowiązku powiadomienia konserwatora zabytków z pominięciem procedury w zakresie obowiązku powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak również poprzez rodzaje robót objętych obowiązkiem z pominięciem robót budowlanych. Takie działanie Rady należy zatem zakwalifikować jako niedozwoloną modyfikację przepisów rangi ustawowej naruszającą konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasady techniki prawodawczej (§ 116 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej).

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają również poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Gminy Krotoszyce w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o przypadkowym odkryciu przedmiotu co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem. Ustawodawca w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami samodzielnie reguluje powyższe kwestie.

W odpowiedzi na skargę zawartej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 3 października 2011 r. Rada Gminy Krotoszyce oświadczyła, że uwzględni skargę w całości uznając racje Wojewody Dolnośląskiego, a w uzupełnieniu tego oświadczenia podała, że Radzie zostanie przedłożony projekt uchwały zmieniającej uchwałę zaskarżoną. W dniu 28 listopada 2011 r. do akt sprawy załączone zostało pismo skierowane do Sądu przez Wójta Gminy Krotoszyce, zawierające informację o podjęciu przez Radę Gminy Krotoszyce w dniu 21 listopada 2011 r. uchwały nr VIII/59/2011 zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 185 w Winnicy, będącą przedmiotem skargi wniesionej przez Wojewodę Dolnośląskiego oraz wniosok o umorzenie postępowaniu.

Do pisma załączona została uchwała Rady Gminy Krotoszyce z dnia 21 listopada 2011 r. nr VIII/59/2011.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 15 lutego 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego złożyła do akt pismo informujące o podjęciu w toku postępowania nadzorczego rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważ-

ność uchwały Rady Gminy Krotoszyce z dnia 21 listopada 2011 r. Nr VIII/59/2011, kserokopię rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 21 grudnia 2011 r., a ponadto oświadczyła, że popiera skargę.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:**

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obowiązało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu w kwestionowanym zakresie z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że 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.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy w Krotoszycach nr VI/43/2011 Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w całości zarzucając istotne naruszenie ustaleniami kwestionowanymi w skardze przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, art. 15 ust. 2 pkt 4 powoływanej ustawy i art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i § 116 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „zasad techniki prawodawczej”.

Istotne zatem jest, że przywołany wcześniej przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały w całości lub części daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek

rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, który jest aktem prawa miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych i faktycznych na całkowitą akceptację zasługuje – uznany przez Radę Gminy w Krotoszycach – zarzut skarżącego organu nadzoru dotyczący wadliwości ustalenia zawartego w § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały, z którego treści wynika, że linie rozgraniczające tereny, o których mowa w ust. 1 są ściśle określone i mogą być przesuwane wyłącznie w odniesieniu do terenów skrzyżowania dróg, w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia ciągów komunikacyjnych.

Sąd podziela przedstawioną w tym zakresie argumentację organu nadzoru, uznając iż wprowadzenie w planie możliwości przesuwania linii rozgraniczających tereny dopuszcza się w istocie niedozwoloną i niczym nieograniczoną możliwość zmiany przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 powoływanej ustawy.

Prawidłowo też Wojewoda Dolnośląski wskazuje w uzasadnieniu skargi, że przyjęta w planie możliwość przesuwania w nielimitowanym zakresie linii rozgraniczających tereny oznaczone symbolami MN, KDD, KDW i EE skutkować może dokonaniem przez nieuprawniony podmiot (organ) w dowolny sposób (nieokreślony) faktycznej zmiany przeznaczenia terenu.

Stwarza to również zagrożenie dowolnego dysponowania terenami rozgraniczonymi w sposób niedozwolony. Może też prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. Na aprobatę zasługuje przy tym twierdzenie organu nadzoru o konieczności formułowania jednoznacznie i konkretnie zapisów planistycznych określających przeznaczenie terenów oraz przedstawienia w sposób czytelny i precyzyjny linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach użytkowania w części graficznej planu miejscowego.

Ustalenie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego gminy, na co jednoznacznie wskazują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym

informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, że w planie miejscowym określona została obowiązkowo m.in. zasada 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, zasad ochrony konserwatorskiej obejmującej 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.]).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. 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 terenu, 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. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie 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 przyzmat 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 – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2 poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodne z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Uwzględniając powyższe Sąd podzielił zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, odnoszące się do zapisów § 14 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy Krotoszyce ustanowiła wymóg niezwłocznego powiadomienia przez inwestora Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o przypadkowym odkryciu, podczas robót ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem”.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia skarżącego organu nadzoru, iż we wskazanych powyżej zapisach, w których Rada Gminy w Krotoszycach wprowadziła w sposób nieuprawniony dodatkowy obowiązek dla uczestników procesu inwestycyjnego w formie powiadamiania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w istocie dokonana została modyfikacja przepisu art. 32

ust. 1 pkt 3 powoływanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami z jednoczesnym przekroczeniem kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając, że zaskarżona uchwała w części opisanej w skardze podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, stosownie do art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy.