



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 listopada 2012 r.

Poz. 4398

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 328/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 lipca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anna Siedlecka/spr./
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lipca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Lubań

z dnia 20 grudnia 2011 r. nr XVII/131/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego wzdłuż rzeki Kwisy

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9, §10 ust. 4 pkt 12, § 10 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 13 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „1M56”, §13 ust. 18 pkt 6 lit. a, e, h, § 13 ust. 40 we fragmencie „1R2”, § 13 ust. 41, §13 ust. 42 w zakresie w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „3R1- 3R3” i „3R10- 3R25”, § 13 ust. 43, § 13 ust. 46 w zakresie w jakim dotyczy ustaleń dla terenu „1ZL5” oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem: 1R2, 2R1, 2R2, 3R1-3R3, 3R10-3R25, 4R1, 1ZL5, 1ZL10 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Rady Miasta Lubań na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Zaskarżona uchwała nr XVII/131/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego wzdłuż rzeki Kwisy (dalej: uchwała, plan) została podjęta przez Radę Miasta Lubań w dniu 20 grudnia 2011 r.

Skargę do sądu administracyjnego na przywołaną uchwałę wniósł w dniu 19 kwietnia 2012 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, Organ nadzoru, Skarżący). Stosownie do art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) wniósł o stwierdzenie nieważności: § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9, § 10 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 10 ust. 4 pkt 12, § 13 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „1M56”, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. h, § 13 ust. 40, § 13 ust. 41, § 13 ust. 42, § 13 ust. 43, § 13 ust. 46 uchwały oraz załącznika graficznego w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem: 1R1, 1R2, 2R1, 3R1-3R25, 4R1, 1ZL1-1ZL9, 1ZL10.

Przedmiotowej uchwale Skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa, a mianowicie uznał, że § 13 ust. 40, ust. 41, ust. 42, ust. 43 został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 1587, poz. 164) zatytułowanym „Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”. Odnośnie do § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e, zarzucił, że został podjęty z naruszeniem art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) oraz § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Przepisom § 10 ust. 4 pkt 12, § 10 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. h zarzucił, że zostały podjęte z naruszeniem art. 31 ust. 1a, art. 32 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1613). Co do § 13 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „1M56” oraz § 13 ust. 46 Organ nadzoru wskazał, że został podjęty z naruszeniem art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 i § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda stwierdził, że zaskarżona uchwała wpłynęła do Organu nadzoru dnia 28 grudnia 2011 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obligowało Organ nadzoru do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten sąd nieważności wskazanych regulacji.

W toku postępowania nadzorczego Organ nadzoru uznał, że występuje niezgodność ustaleń przedmiotowego planu z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lubań (uchwała Nr XIV/114/99 Rady Miasta w Lubaniu z dnia 30 listopada 1999 roku w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubania zmieniona uchwałą Nr V/61/2003 Rady Miasta Lubań z dnia 28 stycznia 2003 roku). Niezgodność ta wyraża się w tym, iż w planie występują tereny oznaczone symbolem R (§ 13 ust. 40 - 1 R1, 1 R2; ust. 41 - 2 R1; ust. 42 - od 3 R1 do 3 R25; ust. 43 - 4R1 oznaczone jako „tereny rolnicze”), natomiast w Studium tereny te oznaczone są symbolem ZP - „tereny zieleni urządzonej”. Organ nadzoru podniósł, że wezwał Burmistrza Miasta Lubań do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie rozbieżności pomiędzy projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a ustaleniami Studium. W piśmie z dnia 14 lutego 2012 r. odpowiadając na wezwanie do udzielenia wyjaśnień Burmistrz Miasta Lubań wskazał, że „Tereny zieleni urządzonej są szerszym pojęciem - zawierają w sobie wszelkie formy zieleni, jako tereny użytkowane przez człowieka w formie biologicznie czynnej o różnych funkcjach, izolacyjnych, rekreacyjnych, wypoczynkowych i użytkowych. Ustalenie użytkowania rolniczego na takich terenach nie jest sprzeczne ze Studium.”. Organ nadzoru nie zgodził się z przedstawioną przez Gminę argumentacją i zarzucił zaskarżonej uchwale niezgodność ze Studium.

Skarżący oświadczył, że nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Gminy, że „tereny zieleni urządzonej” są szerszym pojęciem niż „tereny rolnicze” i w związku z tym zawierają w sobie również pojęcie terenów

rolniczych. Stanowisko Organu nadzoru potwierdza fakt, iż w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatytułowanym wyraźnie zostały rozróżnione te dwa tereny. Tereny rolnicze pod nr. 3.1 zostały oznaczone literą „R” i kolorem żółtym, natomiast tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki, ogrody, zieleń towarzysząca obiektom budowlanym, zieleńce, arboreta, alpinaria, grodziska, kurhany, zabytkowe fortyfikacje pod nr. 5.3 oznaczono literami „ZP” i kolorem zielonym. W ocenie Wojewody tereny rolnicze oraz tereny zieleni urządzonej należy traktować jako tereny o odmiennym przeznaczeniu. Nie istniała zatem zgodna z prawem możliwość umieszczenia w planie miejscowym terenów oznaczonych symbolem „tereny rolnicze”, w sytuacji kiedy w Studium ten sam teren został określony jako „tereny zieleni urządzonej”. Ponadto podkreślenia – zdaniem Wojewody – wymaga fakt, że w zaskarżonej uchwale sama Rada także rozróżnia te dwa odmienne przeznaczenia terenów wskazując na „tereny rolnicze” oraz „tereny zieleni urządzonej”. W § 13 ust. 35, ust. 36 i ust. 37 jako przeznaczenie podstawowe terenów o symbolach od ZP1 do ZP8, ZP9, KS/ZP1 Rada wskazała tereny zieleni urządzonej. Natomiast w § 13 ust. 40, ust. 41, ust. 42, ust. 43 jako przeznaczenie podstawowe terenów o symbolach 1R1, 1R2, 2R1 oraz od 3R1 do 3R25 i 4R1 Rada wskazała tereny rolnicze. Skoro zatem sama Rada dokonuje w przedmiotowej uchwale rozróżnienia ww. terenów, nie można zgodzić się z argumentacją Gminy, że pojęcie „terenów zieleni urządzonej”, będąc pojęciem szerszym, zawiera w sobie jednocześnie funkcję terenów rolniczych.

Następnie Wojewoda stwierdził, że § 13 ust. 40, ust. 41, ust. 42 i ust. 43 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszono tym samym zasady sporządzania planu nie uwzględniając zapisów Studium, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Wobec tego Organ nadzoru podkreślił, że uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 40, ust. 41, ust. 42, ust. 43 oraz załącznika nr 1 do uchwały w części dotyczącej obszaru określonego symbolami 1R1, 1R2, 2R1 oraz od 3R1 do 3R25 i 4R1.

Niezależnie od powyższego Organ nadzoru wskazał, iż w zaskarżonej uchwale Rada postanowiła, że na terenie objętym strefą „B” obowiązują następujące wymogi konserwatorskie: „ustala się obowiązek umieszczania na budynku od strony wejścia numerów administracyjnych budynków” (§ 10 ust. 2 pkt 6 uchwały), dla obiektów ujętych w rejestrze zabytków „ustala się obowiązek umieszczania na budynkach od strony wejścia - numerów administracyjnych budynku” (§ 10 ust. 4 pkt 9 uchwały), a w związku z występowaniem na terenie obiektu wpisanego do rejestru zabytków, dla całego terenu „ustala się obowiązek umieszczania na budynku od strony wejścia numerów administracyjnych budynków” (§ 13 ust. 18 pkt 6 lit. e uchwały). Odnosząc się do tych przepisów Organ nadzoru podkreślił, że obowiązek umieszczania tablic z numerem porządkowym budynku został uregulowany w akcie prawnym rangi ustawowej, tj. w art. 47b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tymczasem podejmując zaskarżoną uchwałę, Rada ustaliła obowiązek umieszczenia tabliczki, co zostało już nakazane przez ustawodawcę w powołanej ustawie. Tym samym Rada – zdaniem Organu nadzoru – przekroczyła nadane jej upoważnienie ustawowe. Z powyższego wynika, że Rada podejmując kwestionowane przez Organ nadzoru przepisy, tj. § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9 i § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e uchwały, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia wnioskowanie o stwierdzenie ich nieważności.

W dalszej kolejności Wojewoda w skardze podniósł, że Rada w zaskarżonej uchwale postanowiła, że: „wszelkie prace budowlane wymagają uzgodnień zgodnie z przepisami odrębnymi” (§ 10 ust. 4 pkt 12 uchwały), a na obszarze strefy obserwacji archeologicznej „wszelkie zamierzenia inwestycyjne na obszarze związane z pracami ziemnymi należy prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi ze szczególnym uwzględnieniem warunków ochrony zabytków i relikwów archeologicznych” (§ 10 ust. 9 pkt 3 lit. a uchwały), natomiast w związku z występowaniem na terenie obiektu wpisanego do rejestru zabytków, dla całego terenu „obowiązuje pierwszeństwo wymagań konserwatorskich nad wszelką prowadzoną współcześnie działalnością inwestycyjną” (§ 13 ust. 18 pkt 6 lit. a uchwały) oraz „budowlane roboty ziemne należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym, zgodnie z przepisami odrębnymi” (§13 ust. 18 pkt 6 lit. h uchwały). Wojewoda podkreślił, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich 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. W ocenie Organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Ponadto Wojewoda przypomniał, że według art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z tego wynika zatem, zdaniem Organu nadzoru, że kwestia uzgadniania zakresu robót budowlanych wykonywanych w otoczeniu zabytku wpisanego do rejestru zabytków została szczegółowo uregulowana w przepisach rangi ustawowej, nie było zatem podstaw, aby Rada regulowała tę problematykę w zaskarżonej uchwale.

Skarżący odniósł się także do tego, że Rada postanowiła, że na obszarze strefy obserwacji archeologicznej „wszelkie zamierzenia inwestycyjne na obszarze związane z pracami ziemnymi należy prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi ze szczególnym uwzględnieniem warunków ochrony zabytków i relikwów archeologicznych” (§10 ust. 9 pkt 3 lit. a uchwały). W tym kontekście Wojewoda przywołał treść przepisów o ochronie zabytków i wskazał, że mowa w nich o: ustaleniu zakresu badań archeologicznych określonych w drodze decyzji administracyjnej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków), procedurze postępowania w przypadku odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem (art. 32 ustawy), przypadkach uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 ustawy). Tymczasem w ocenie Organu nadzoru kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko przekroczenie upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również modyfikację przepisów rangi ustawowej traktujących o pracach prowadzonych na terenie objętym ochroną konserwatorską.

Odnosząc się do przepisu § 13 ust. 18 pkt 6 lit. a uchwały Skarżący podkreślił, że nie można wprowadzać pierwszeństwa wymagań konserwatorskich nad wszelką prowadzoną działalnością inwestycyjną. Wymogi te są bowiem stosowane w przypadkach określonych w ustawie. Rada również i w tym przypadku – zdaniem Wojewody – przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz dokonała modyfikacji przepisów ustawowych stanowiących o wymaganiach konserwatorskich. Odnośnie do §13 ust. 18 pkt 6 lit. h uchwały Organ nadzoru podkreślił, że Rada nie jest uprawniona do powtarzania oraz modyfikowania przepisów ustawowych. Ponadto wskazał, że Rada mocą tego przepisu wprowadziła nadzór archeologiczny nieprzewidziany przez przepisy ustawy o ochronie zabytków.

Następnie Wojewoda wskazał, że w zaskarżonej uchwale występuje niezgodność części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z częścią graficzną stanowiącą załącznik nr 1 do uchwały. W części tekstowej planu funkcjonuje obszar o symbolu 1 M56 (§ 13 ust. 1 pkt 5 uchwały) oraz obszar o symbolu 1 ZL5 (§ 13 ust. 46 uchwały), podczas gdy w części graficznej planu takich obszarów brak. Ponadto w części graficznej planu funkcjonuje obszar o symbolu 1 ZL10, a nie ma go w części tekstowej. Organ nadzoru stwierdził, że postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem w treści uchwały pominięto ustalenia dla terenu 1 ZL10, a teren ten funkcjonuje w części graficznej, to oznacza, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Również funkcjonowanie w treści planu obszarów oznaczonych symbolem 1 M56 (§ 13 ust. 1 pkt 5 uchwały) oraz symbolem 1 ZL5 (§ 13 ust. 46 uchwały) w przypadku ich braku w części graficznej, wskazuje, iż także w tym przypadku mamy do czynienia z niespójnością pomiędzy częścią graficzną i tekstową planu. Powyższe oznacza, zdaniem Wojewody, że § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz § 13 ust. 46 uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części. Konsekwencją tego jest konieczność stwierdzenia nieważności tej części załącznika graficznego, która dotyczy terenów oznaczonych symbolem 1ZL1-1ZL9. Z uwagi na fakt, iż w części tekstowej brak ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1ZL10, to również zasadne jest stwierdzenie nieważności tej części załącznika graficznego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Lubania wniósł o oddalenie skargi w części dotyczącej stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie § 13 ust. 40, § 13 ust. 41, § 13 ust. 42, § 13 ust. 43 i § 13 ust. 46

oraz załącznika graficznego w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem: 1R1, 1R2, 2R1, 3R1-3R25,4R1 i 1ZL1-1ZL9.

Burmistrz podkreślił, że szczegółowa analiza wytkniętej niezgodności ustaleń planu ze Studium wykazała, że w toku podstępowania nadzorczego nastąpiła omyłkowa interpretacja zapisów ustaleń Studium. Wobec tego oświadczył, iż tereny oznaczone symbolem 1R1 i od 3R4 do 3R9 w Studium oznaczone są kolorem żółtym i przeznaczone są pod „tereny upraw rolnych, łąk i pastwisk”, tereny 3 R1 w Studium oznaczone są szrafem pionowym w kolorze jasnozielonym, który w legendzie Rysunku Nr 2 nie ma swojego odwzorowania, a w Rysunku Nr 3 oznaczony jest grubym szrafem jasnozielonym, dla którego ustalono przeznaczenie „system terenów otwartych w tym chronionych ciągów ekologicznych Kwisy i jej dopływów”. Odnośnie do terenów 1R2, 3R3, 3R10, 3R11, 3R12, od 3R14 do 3R25, 4R1, w Studium oznaczone są kolorem jasnozielonym i przeznaczone pod „chronione ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływów oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych”, teren 3R13 w Studium oznaczony jest w części kolorem jasnozielonym i przeznaczony pod „chronione ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływów oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych”, a w części kolorem intensywnie żółtym w zielonej ramce, i przeznaczone pod „tereny ogrodów działkowych wskazane do sukcesywnego przekształcania na ogrody rekreacyjne”, natomiast tereny 2R1 w Studium oznaczone są kolorem ciemnozielonym i przeznaczone na „kompleksy leśne” oraz zostały ustalone w Studium jako „tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu (użytki ekologiczne)” (w Studium jasnozielony poprzeczny szraf nałożony jako dodatkowe oznaczenie na tereny kompleksów leśnych).

Dalej Organ Gminy wskazał, że oznaczenie ZP (na jasnoszarym szrafie) w Studium, ustalające przeznaczenie „tereny zieleni urządzonej” odnosi się do zmiany Studium przyjętego uchwałą z dnia 4 października 2011 r. Rady Miasta Lubań Nr XIV/92/2011 r., która to zmiana Studium nie objęła terenów w granicach opracowania zaskarżonego planu. Uznał, że wywód Wojewody odnoszący się do terenów oznaczonych symbolem ZP w nawiązaniu do załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma w takiej sytuacji zastosowania. Zgodność ustaleń planu dla terenów oznaczonych w planie symbolami 1R1 i od 3R4 do 3R9 jest, zdaniem Burmistrza, bezdyskusyjna.

Ponadto w odpowiedzi na skargę wskazano, że za zgodne ze Studium uznane zostały tereny przeznaczone pod tereny rolne z zakazem zabudowy, oznaczone w planie symbolem 3 R1 i 1R2, 3R3, 3R10, 3R11, 3R12, od 3R14 do 3R25, 4R1 oraz część terenu 3R13. Przeznaczenie pod tereny rolne z zakazem zabudowy, użytkowanych rolniczo w stanie istniejącym obszarów, spełnia wymóg zachowania korytarzy ekologicznych, otwartych, tym bardziej, że tereny te stanowią tereny bezpośredniego zagrożenia powodzią, wskazane również w Studium jako „tereny zalewowe Kwisy i jej dopływów, ograniczone dla wprowadzania zabudowy”. Zachowanie funkcji rolniczej tych terenów zapewnia właściwe warunki dla ochrony przeciwpowodziowej, przeciwdziałając naturalnej sukcesji ekologicznej powodującej zadrzewienie i zakrzewianie tych terenów, co jest zgodne ze Studium. Brak jest w przepisach prawa definicji ciągów ekologicznych i zakazów ich użytkowania rolniczego. Ustalenia Studium nie rozstrzygają jednoznacznie o rodzaju przeznaczenia terenu, czy ma to być przeznaczenie rolnicze czy na tereny zieleni, a określają jedynie cel, jaki przeznaczenie tych terenów ma osiągnąć, a jest nim zachowanie lokalnych korytarzy powiązań ekologicznych. Organ Gminy podniósł, że pozostawienie przedmiotowych terenów w przeznaczeniu rolniczym z ograniczeniem zabudowy, spełnia cel określony w Studium.

Następnie Burmistrz za zgodny ze Studium uznał teren przeznaczony pod tereny rolne z zakazem zabudowy, oznaczony w planie symbolem 3R13 w części określonej w Studium jako „tereny ogrodów działkowych wskazane do sukcesywnego przekształcania na ogrody rekreacyjne”. Wobec regulacji art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) który stanowi, że „gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty” m.in. „pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych” ustalenie przeznaczenia rolniczego terenu w planie nie jest sprzeczne ze Studium. Za zgodny ze Studium uznany został również teren przeznaczony pod tereny rolne z zakazem zabudowy, oznaczony w planie symbolem 2R1, określony w Studium jako „kompleksy leśne” oraz „tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu (użytki ekologiczne)”. Teren w stanie istniejącym stanowi, zgodnie z ewidencją gruntów, pastwisko V klasy bonitacyjnej. Tereny łąk i pastwisk są integralną częścią kompleksów leśnych, stanowią istotny element ekosystemu leśnego, jako ostoje zwierząt i siedliska roślin. Plan ustalił liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 2ZL1 realizujący ustalenia Studium, jako pozostawienie kompleksu leśnego w wyznaczonej lokalizacji. W związku z określonym w Studium i utrzymanym w planie ekologicznym charakterem terenu jako projektowanego

użytku ekologicznego, teren istniejącej łąki śródleśnej został przeznaczony na tereny rolne. Takie ustalenie przeznaczenia w planie wynika wprost ze wskazania terenu w Studium jako „tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu”. Teren łąki w kompleksie leśnym ustalonym w Studium, realizuje cel, jakim jest ochrona lokalnej przyrody i krajobrazu oraz wiąże się z wymogiem utworzenia użytku ekologicznego i w takiej formie jest zgodny ze Studium.

Następnie Burmistrz uznał za zasadne zarzuty Organu nadzoru, w myśl których podjęcie § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e nastąpiło z naruszeniem art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz § 118 w związku z § 143 rozporządzenia sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, natomiast podjęcie § 10 ust. 4 pkt 12, § 10 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. h, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e z nastąpiło z naruszeniem art. 31 ust. 1a, art. 32 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 39 ustawy Prawo budowlane.

Organ Gminy oświadczył, że przepisy § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e oraz § 10 ust. 4 pkt 12, § 10 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. a, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. h, § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e zostały wprowadzone do ustaleń planu w toku uzgodnień projektu planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Ich poprawność budziła wątpliwości, ale wobec konieczności uzyskania uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i braku możliwości uzyskania zmiany stanowiska organu uzgadniającego, ustalenia te zostały wprowadzone do planu.

Ponadto w odpowiedzi na skargę wskazano, że Rada Miasta Lubań zgadza się z wnioskiem Organu nadzoru o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „1MN56”. Burmistrz Miasta Lubań w toku postępowania nadzorczego w piśmie Nr OSiGP-7321-1/08 z dnia 14 lutego 2011 r. wyjaśnił, iż prawidłowy zapis powinien brzmieć „1MN5”. Stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały we fragmencie „1MN56” nie powoduje wadliwego działania uchwały, bowiem ustalenia § 10 planu dla budynków objętych ewidencją zabytków, czytelnie i jednoznacznie oznaczonych w planie, obowiązują niezależnie od regulacji § 13 ust. 1 pkt 5 planu.

W dalszej kolejności w odpowiedzi na skargę podniesiono, że stwierdzenie naruszenia art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 i § 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez przepis § 13 ust. 46 uchwały stanowi niekorzystną nadinterpretację przepisów prawa. Omawiany przepis uchwały ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami od 1ZL1 do 1ZL9. Brak na rysunku planu terenu o symbolu 1ZL5 nie stanowi jednoznacznie i automatycznie o konieczności stwierdzenia nieważności całego § 13 ust. 46. Organ Gminy zauważył, że zarówno tekst rozporządzenia jak i faktyczny sposób działania planu wskazuje na konieczność powiązania rysunku z tekstem, a nie odwrotnie, w sposób umożliwiający określenie zasad zagospodarowania dla konkretnego terenu w przestrzeni. Brak na rysunku planu jednego symbolu, w tym przypadku 1ZL5, nie powoduje braku możliwości powiązania ustaleń dla terenów z rysunku planu z tekstem. Brak terenu 1ZL5 na rysunku stanowi techniczną wadę planu, ale nie narusza zasad sporządzenia planu określonych zarówno w § 8 ust. 2 jak i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie powoduje jednocześnie wadliwego działania uchwały.

Ponadto Organ Gminy za zasadne uznał stwierdzenie nieważności załącznika graficznego w części dotyczącej terenu „1ZL10”.

W toku postępowania przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu wywołanego rozpatrywaną skargą, w dniu 12 lipca 2012 r. wpłynęło do Sądu pismo pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 lipca 2012 r. nr NK-N2.4131.1175.2011.JB6, w którym zmodyfikowano zarzuty skargi.

W przywołanym piśmie Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności: § 13 ust. 40 uchwały we fragmencie „1 R2”, § 13 ust. 41, § 13 ust. 42 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „3 R1 - 3 R3” oraz „3 R10 - 3 R25”, § 13 ust. 43, § 13 ust. 46 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenu „1 ZL5”, a także o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego Nr 1 do uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem: 1R2, 2R1, 2R2, 3R1-3R3, 3R10-3R25, 4R1, 1ZL5, 1ZL10. Pełnomocnik Wojewody działając na podstawie art. 60 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, cofnął skargę w przedmiocie zaskarżenia § 13 ust. 40 we fragmencie „1R1”, § 13 ust. 42 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenów

„3R4 -3R9" i § 13 ust. 46 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „1ZL1-1ZL4 i 1ZL6-1ZL9". W pozostałym zakresie skarga została podtrzymana.

W ocenie Wojewody, pomimo tego, że na terenach oznaczonych w planie jako tereny rolnicze, w Studium nie funkcjonuje oznaczenie „tereny zieleni urządzonej", to podtrzymać należy zarzut niezgodności wskazanych wyżej postanowień planu (części graficznej) ze Studium. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lubań, dla terenów, o których mowa wyżej przewidziano: 1) tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu, 2) kompleksy leśne, 3) chronione ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływów oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych. Jak podkreślono w piśmie, dla terenów oznaczonych w planie symbolem „R" Rada wskazała jako przeznaczenie podstawowe – tereny rolnicze. Z analizy części graficznej Studium wynika natomiast, że dla tych terenów przewiduje się inne przeznaczenie. Wyjątek stanowią postanowienia planu dotyczące obszaru oznaczonego w planie symbolem 1 R1, 3R4 - 3R9 dla których w planie jako przeznaczenie podstawowe przewidziano tereny rolnicze, a w Studium – tereny upraw rolnych, łąk i pastwisk. Z tego względu Organ nadzoru cofnął skargę w zakresie zaskarżenia § 13 ust. 40 we fragmencie „1R1" oraz § 13 ust. 42 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „3R4-3R9". W ocenie Organu nadzoru nie można zgodzić się z Radą Miasta Lubań w kwestii uznania, iż tereny rolnicze, o których mowa w § 13 ust. 40-43 pełnią funkcję korytarzy ekologicznych.

W ocenie Organu nadzoru korytarze ekologiczne to ciąg dzikiej roślinności, zadrzewione pasy wzdłuż dróg, cieków wodnych oraz nieuprawiane obrzeża pola, które łączą się z innymi pasmami roślinności tworząc sieć stanowiącą schronienie dla zwierząt. Jest to swoisty szlak komunikacyjny dla wielu gatunków roślin i zwierząt. Trudno zatem uznać, że tereny rolnicze, np. pola uprawne czy pastwiska, służą przemieszczaniu się dzikich zwierząt. Również wzięwszy pod uwagę definicję gruntów rolnych zawartą w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, terenów określonych w Studium jako: 1) tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu, 2) kompleksy leśne, 3) chronione ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływów oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych, nie można zakwalifikować jako tereny rolnicze.

Mając na uwadze powyższe – zdaniem Skarżącego – Rada podejmując § 13 ust. 40 uchwały we fragmencie „1 R2", § 13 ust. 41, § 13 ust. 42 w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „3R1-3R3, 3R10-3R25" oraz § 13 ust. 43 naruszyła zasady sporządzania planu, bowiem nie uwzględniła zapisów Studium, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym zakresie oraz załącznika nr 1 do uchwały w części dotyczącej obszaru określonego symbolami 1R2, 2R1, 2R2, 3R1-3R 3, 3R10-3R25, 4R1. Ponadto Organ nadzoru zastrzegł, że wnioskiem o stwierdzenie nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa należy objąć § 13 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „1M56" oraz § 13 ust. 46 jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ustaleń dla „1ZL5".

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu jednostki samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Miasta Lubań, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 20 grudnia 2011 roku nr XVII/131/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego wzdłuż rzeki Kwisy.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany - tym bardziej, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

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).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. 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 całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad 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 i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/09). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające tego dokonanie, rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy.

W świetle przedstawionego stanu prawnego trafne okazało się stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, wskazującego na wydanie z rażącym naruszeniem prawa wymienionych w wyroku przepisów zaskarżonej uchwały.

W § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 4 pkt 9 i § 13 ust. 18 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały Rada wprowadziła obowiązek umieszczania na budynkach od strony wejścia numerów administracyjnych budynków. Wskazać należy, jak słusznie podniósł w skardze Organ nadzoru, że kwestie te reguluje wyczerpująco art. 47 b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem art. 47b ust. 1 „Właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru.” Natomiast w ust. 3 wskazanego przepisu art. 47b ustawodawca upoważnił organ jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, do wprowadzania obowiązku umieszczania na tabliczce z numerem porządkowym, jedynie nazwy miejscowości lub nazwy dzielnicy, osiedla, zespołu urbanistycznego.

W niniejszej sprawie Rada Miasta Lubania nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia wynikającego z ust. 3 art. 47b, lecz bez upoważnienia ustawowego uregulowała kwestie, które wcześniej znalazły swoje unormowanie w cytowanej ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne. Oznacza to, że Rada nie miała kompetencji do podjęcia regulacji w tym zakresie, a to stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówiącego o tym, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (zasada praworządności).

Z kolei w § 10 ust. 4 pkt 12, §10 ust. 9 pkt 3 lit. a i w §13 ust. 18 pkt 6 lit. a i h Rada Miasta Lubania zawarła postanowienia o obowiązku dokonywania uzgodnień przy prowadzeniu wszelkich prac budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi, o obowiązku prowadzenia w strefie obserwacji archeologicznej wszelkich zamierzeń inwestycyjnych zgodnie z przepisami odrębnymi, o obowiązku pierwszeństwa prowadzenia pod nadzorem archeologicznym zgodnie z przepisami odrębnymi budowlanych robót ziemnych i wymagań konserwatorskich na terenie obiektu wpisanego do rejestru zabytków.

Powyższe postanowienia uchwały wprowadzone zostały przez Radę jako zasady ochrony dziedzictwa kulturowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Otóż ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zm.) reguluje dokładnie kwestie związane z przedmiotem, zakresem i formami ochrony zabytków,

w tym w szczególności określa formę i zakres ochrony zabytków podlegających kompetencji organu stanowiącego gminy, tj. radzie gminy.

Organ nadzoru trafnie wskazał, że w art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca określił, że jedną z form ochrony zabytków są ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz to, że 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 w tym obszarze zabytków. Jednak, jak słusznie zaznaczył Organ nadzoru, upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności w ustalaniu przez radę zasad ochrony zabytków, lecz musi znaleźć swoje oparcie w przepisach prawa i w określonych ustawowo jego granicach (art. 7 Konstytucji RP).

Podkreślenia wymaga bowiem, że kwestia uzgadniania zakresu robót budowlanych wykonywanych w otoczeniu zabytku wpisanego do rejestru zabytków jest unormowana szczegółowo w art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Ponadto w rozdziale 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uregulowane zostały w sposób wyczerpujący kwestie związane z prowadzeniem badań, prac i robót oraz podejmowaniem innych działań przy zabytkach (w szczególności art. 31 ust. 1a, art. 32, art. 36).

A zatem brak było podstaw prawnych dla Rady Miasta Lubania o przyjęciu w planie miejscowym uregulowań prawnych, które unormowane zostały w drodze aktu wyższego rzędu, tj. w ustawie. Tym bardziej, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zastrzeżono, iż nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych do podejmowania aktów podustawowych. Oznacza to, że zakwestionowane w tym względzie przepisy uchwały w sposób nieuprawniony wchodzi w regulację ustawową i ją modyfikują. Takie działanie Rady wykracza poza przyznaną jej ustawowo kompetencję uchwałodawczą, naruszając tym samym przepisy art. 31 ust. 1a, art. 32, art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 39 ustawy prawo budowlane.

Słuszne również okazały się zarzuty Wojewody Dolnośląskiego odnośnie § 13 ust. 1 pkt 5 w zakresie zamieszczenia w tekście planu symbolu „1M56” i odnośnie § 13 ust. 46 w zakresie zamieszczenia w części tekstowej planu symbolu „1ZL5”, gdy tymczasem w części graficznej planu brak jest takich obszarów. Skoro część graficzna zaskarżonego planu nie odzwierciedla wymienionego w części tekstowej planu unormowania, należało stwierdzić nieważność w zakwestionowanym zakresie części przepisów zaskarżonej uchwały.

Odwrotna sytuacja natomiast dotyczy zamieszczenia w części graficznej oznaczenia „1ZL 10”, gdy tymczasem w części tekstowej planu unormowania takiego jest brak. Skoro część tekstowa planu nie przewiduje przeznaczenia terenu o symbolu „1 Zl 10”, to nie może obowiązywać na rysunku planu zakwestionowane przeznaczenie terenu. Zatem z tych samych powodów co w poprzednim przypadku, należało wyeliminować z części graficznej uchwały oznaczenie „1Zl 10”.

Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd.2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.).

Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W pozostałych przepisach, których nieważność stwierdził w wyroku Sąd tj. § 13 ust. 40 we fragmencie „1R2”, § 13 ust. 41, § 13 ust. 42 w zakresie w jakim dotyczy ustaleń dla terenów „3R1 – 3R3” i „3R10 – 3R25”, § 13 ust. 43, § 13 ust. 46 w zakresie w jakim dotyczy ustaleń dotyczących terenu „1ZL5” oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem : 1R2, 2R1, 2R2, 3R1-3R3, 3R10-3R25, 4R - istnieje niezgodność pomiędzy ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wymienione tereny w planie miejscowym funkcjonują jako tereny rolnicze, natomiast w Studium tereny te - jak trafnie zauważył Organ nadzoru w skardze i w piśmie wyjaśniającym z dnia 10 lipca 2012 r. (k. 36) – przewidziano jako: 1) tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu, 2)

kompleksy leśne, 3) chronione ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływów oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych.

W art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.) wymienione zostały w sposób wyczerpujący grunty, które ustawodawca zaliczył do gruntów rolnych, zaś w ust. 2 wskazał, że gruntami leśnymi są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach. Wśród wymienionych w ust. 1 art. 2 gruntów nie znajdują się tereny chronione i elementy lokalnego systemu ochrony przyrody i krajobrazu, ani też kompleksy leśne, jak również chronione ciągi ekologiczne oraz lokalne korytarze powiązań ekologicznych. Nie można więc zaliczyć tych terenów do terenów rolniczych.

Jak już wyżej zaznaczono, przepis ust. 2 art. 2 wyraźnie wskazuje na inne znaczenie gruntów leśnych i inne gruntów rolnych. W art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm.), ustawodawca wskazał, że „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt : 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”

Nie można zatem terenów ujętych w Studium jako lasy przeznaczać w planie miejscowym na grunty rolne, albowiem występuje tu ewidentna niespójność zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami w Studium.

Podobna niezgodność ma miejsce z przypadkiem przeznaczenia w Studium określonych terenów pod ciągi ekologiczne Kwisy i jej dopływy, a przeznaczeniem tychże terenów w planie miejscowym jako tereny rolnicze. Zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.) korytarzem ekologicznym jest obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów. Jak słusznie wskazał Organ nadzoru, ciągi ekologiczne są swoistymi szlakami komunikacyjnymi dla wielu gatunków roślin i zwierząt. Tereny rolnicze (grunty rolne) służą zatem zupełnie innym celom i przeznaczeniu, nie mogą więc skutecznie spełniać roli ciągów komunikacyjnych dla roślin lub zwierząt. Niewątpliwie jest zatem i Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, że w niniejszej sprawie, nie ma spójności pomiędzy przeznaczeniem terenów oznaczonych w treści planu i na rysunku planu symbolami 1R2, 3R1-3R3, 3R10-3R25, 4R1- tereny rolnicze, a ustaleniami Studium.

Powyższe rozważania dowodzą, że w tym zakresie zostały naruszone zasady sporządzania planu miejscowego (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p.), co oznacza, że we wskazanej części należało stwierdzić nieważność zakwestionowanych wyżej przepisów uchwały i części graficznych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 tej ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.