



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1282

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 773/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 stycznia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 22 czerwca 2011 r. nr IX/44/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Bukowice

- I. stwierdza nieważność załącznika graficznego w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM8; § 5 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 3, § 7 ust. 5 pkt 2 i 4, § 8 ust. 5 pkt 2 we fragmentach : „dla której ustala się : dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych , w zakresie określonym przez organ konserwatorski”; § 7 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami R2 i R4 oraz fragment rysunku odnoszący się do terenu oznaczonego symbolem R2 oraz R4 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Rady Gminy Krośnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Krośnice z dnia 22 czerwca 2011 r. nr IX/44/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Bukowice, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

- załącznika graficznego w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM8, z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
- § 5 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 3, § 7 ust. 5 pkt 2 i 4, § 8 ust. 5 pkt 2 we fragmentach: „dla której ustala się: dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski”, z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 7 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami R2 i R4 oraz fragment rysunku odnoszący się do terenu oznaczonego symbolem R2 oraz R4, z uwagi na istotne naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że z uwagi na fakt upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności wyżej wymienionych zapisów uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia ich nieważności przez sąd.

Rozwijając zarzuty skargi Wojewoda podkreślił, że postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały ujawniło, że Rada na rysunku planu oznaczyła teren RM8, w tekście natomiast planu nie zawarła żadnych ustaleń dla tego terenu. Wobec powyższego organ nadzoru pismem z dnia 22 lipca 2011 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii, który to z kolei w piśmie z dnia 25 lipca 2011 r. wskazał, że pod głosowanie poddano projekt tekstu planu w wersji niezawierającej ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem RM8. W tej sytuacji Wojewoda uznał, że realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia w treści planu ustaleń zamieszczonych na rysunku planu, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala bowiem stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. W ocenie organu nadzoru, powyższa ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, to jest naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Zamieszczenie bowiem na rysunku planu terenu, dla którego nie określa się przeznaczenia w części tekstowej planu, w sytuacji, gdy ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 1 zobowiązał Radę do obowiązkowego określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia.

W dalszej części Wojewoda Dolnośląski podał, że w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, iż zapisy § 5 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 3, § 7 ust. 5 pkt 2 i 4, § 8 ust. 5 pkt 2 we fragmentach: „dla której ustala się: dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski” podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji. Wskazując, 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 (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru wywodził, iż przedstawione zapisy uchwały Rady Gminy Krośnice 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 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii unormowanych kompleksowo przepisami prawa rangi ustawowej, w tym przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Argumentując zasadność tegoż twierdzenia organ nadzoru podkreślił, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych wynika z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy - akt prawa miejscowego. Wojewoda podkreślił przy tym, że obowiązek

badan archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje bowiem, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić wyżej wymienione inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Ponadto, wymagane kwalifikacje, jakie powinny posiadać osoby uprawnione do prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich, badań architektonicznych lub badań archeologicznych, określają przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. Nr 150, poz. 1579).

W dalszej części Wojewoda zarzucił przedmiotowej uchwale brak zgodności przeznaczenia terenu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice (uchwała nr XIII/98/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice). Wątpliwość organu wzbudził przebieg linii rozgraniczających teren MU1, R2 oraz R4 – w studium część terenu R2 i R4 została wyznaczona jako teren zabudowy mieszkaniowej mieszanej MU. Wobec tego pismem z dnia 22 sierpnia 2011 r. Wojewoda zwrócił się do Wójta Gminy Krośnice o wyjaśnienie rozbieżności w tym zakresie. Wójt w piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r. wskazał, że: „przy sporządzaniu projektu planu miejscowego oraz badaniu jego rozwiązań przestrzennych w kontekście zgodności z dokumentem Studium, brano pod uwagę niedoskonałości wynikające ze skali sporządzenia Studium (1:25000) oraz różnice wynikające z podkładów mapowych (plan miejscowy został sporządzony na mapach zasadniczych uzupełniony ewidencyjnymi, Studium na podkładach topograficznych o małej dokładności, które nie uwzględniają uwarunkowań wynikających z istniejących podziałów geodezyjnych, a także, które to mapy często różnią się od siebie).

Analizując szczegółowo, linia rozgraniczająca pomiędzy terenem MU1 a R2 została na etapie opracowania planu miejscowego uszczegółowiona - nie było sensu przeznaczyć kawałka działki (nr ewidencyjny 30/2) pod cele budowlane ze względu na jej zbyt małą wielkość i szerokość (ograniczoną dodatkowo pasem zieleni wzdłuż istniejącego ciek wódny) oraz kształt mocno pochylonego rombu uniemożliwiającego postawienie budynku. Podobnie jest w przypadku przebiegu linii rozgraniczającej pomiędzy terenem MU i RZ (może być to niewidoczne przez efekt rozjaśnienia wydruku na Państwu egzemplarzu). W tej sytuacji plan miejscowy również nieznacznie uszczegóławia tę linię rozgraniczającą i w tym wypadku nie byłoby racjonalnie przeznaczać kawałka działki (nr ewidencyjny 32/2) pod zabudowę mieszkalno-usługową ze względu na jej kształt wydłużonego trójkąta oraz istniejące uwarunkowania (jest to teren podmokły, pomiędzy ciek wódny z otuliną zieleni i lasem). Dlatego dopuszczono jedynie na tej rolnej działce zabudowę zagrodową – budowlę rolnicze (np: związane z obsługą stawów hodowlanych, bardzo popularnych w naszej gminie). W tym miejscu należy zaznaczyć, że w dokumencie Studium także dopuszczono na terenach oznaczonych symbolem MU funkcję zabudowy zagrodowej”.

Podsumowując Wójt podał, że przesunięcie linii rozgraniczającej w skali Studium jest niewielkie i można traktować je jako „uszczegółowienie wynikające z niedokładności skali sporządzonego Studium oraz w związku istniejącymi uwarunkowaniami własnościowymi i racjonalnymi przesłankami”.

Wojewoda Dolnośląski nie podzielił powyższego stanowiska wywodząc, że uszczegółowienie zapisów Studium w planie miejscowym nie może polegać na przesuwaniu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Z art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika bowiem, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Tymczasem takiej zgodności w przypadku niniejszego planu nie ma. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice na stronie 37 w rubryce 3 tabeli ustalono, że możliwy sposób zagospodarowania dla terenów oznaczonych w Studium symbolem MU to zabudowa mieszana – mieszkaniowa, usługowa oraz zagrodowa. Tereny oznaczone w planie symbolami R2 i R4 jakkolwiek leżą częściowo na obszarze oznaczonym w Studium jako MU, to jednak w planie dla terenów R2 i R4 przewidziano sprzeczne ze

Studium przeznaczenie – tereny rolne z przeznaczeniem podstawowym – teren gospodarki polowej, łąk, pastwisk, ogrodów, sadów (§ 7 ust. 1 uchwały).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krośnice zgodziła się z zasadnością stwierdzenia nieważności załącznika graficznego w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM8.

Odnosząc się do zapisów dotyczących strefy „OW” i zabytków archeologicznych wskazała, że intencją tych ustaleń było powtórzenie zapisów art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Podniosła jednocześnie, że w przedłożonym do uzgodnienia projekcie planu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wprowadzono wymagane we wnioskach zapisy, które należy wprowadzić do opracowanego projektu planu, w tym dotyczące zabytków archeologicznych. W związku z tym, że w połowie ubiegłego roku organ nadzorczy zaczął skarżyć uchwalone plany miejscowe z tego typu zapisami, wprowadzone zostały zmiany w projekcie planu – w ustaleniach konserwatorskich. Projekt ten został następnie przedłożony do ponownego uzgodnienia, a Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków pismem z dnia 3 listopada 2010 r. uzgodnił zamienny projekt planu. Organ wyjaśnił nadto, że zaproponowane zamienne zapisy były stosowane w planach miejscowych uchwalonych w innych gminach i nie były one do tej pory przedmiotem skargi organu nadzoru.

W kwestii różnicy przebiegu linii rozgraniczających pomiędzy terenami MU1, R2, R4 oraz związanej z tym zmiany przeznaczenia terenu, organ gminy podtrzymał w istocie swoje stanowisko wyrażone uprzednio w cytowanym piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

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

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać także należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel,

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Dolnośląski w pierwszej kolejności wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy Krośnice z dnia 22 czerwca 2011 r. Nr IX/44/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Bukowice, w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM8 zarzucając, że Rada Gminy Krośnice na rysunku planu oznaczyła teren RM8, w tekście natomiast planu nie zawarła żadnych ustaleń dla tego terenu, co stanowiło istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Z twierdzeniem tym należy się zgodzić.

Wskazać bowiem trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń (§ 8 ust. 2 powyższego rozporządzenia).

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

W rozpoznawanej sprawie – jak słusznie zauważył Wojewoda i z czym zgodził się organ – Rada Gminy Krośnice na rysunku planu oznaczyła teren RM8, natomiast w części tekstowej nie zawarto regulacji dla tego terenu. Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie części tekstowej i ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Z tego też względu nie sposób zaakceptować przyjętych w rozpoznawanej sprawie rozwiązań, w których zapis części graficznej nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Mając zatem na względzie treść art. 28 ust. 1 powyższej ustawy, Sąd uznał za konieczne stwierdzenie nieważności załącznika graficznego w zakresie terenu oznaczonego symbolem RM8.

Za zasadny uznać też należy wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 3, § 7 ust. 5 pkt 2 i 4, § 8 ust. 5 pkt 2 we fragmentach: „dla której ustala się: dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski”. Wskazane zapisy zaskarżonej uchwały istotnie wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

W myśl art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji

o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Stosownie natomiast do art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych; oraz 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.

W myśl zaś § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Wskazane wyżej upoważnienia ustawowe określają kompetencję rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, przy czym upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Organ uchwałodawczy musi mieć więc na uwadze, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39), jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie może przy tym też zapominać o treści art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w którym określono kwestię obciążenia kosztami badań archeologicznych i postanowiono, że osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. W ust. 2 art. 31 wskazano natomiast, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Nie ulega więc wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Skoro zatem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a nadto w powyżej cytowanym przepisie określił, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego.

Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Zgodzić zatem należy się z Wojewodą, iż zaskarżone przez niego uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższa norma kompetencyjna nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej. Trafnie w tej sytuacji organ nadzoru uznał, że ustanowienie przez Radę Gminy Krośnice kwestionowanych regulacji należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Sąd w pełni podzielił także stanowisko Wojewody, że § 7 niniejszej uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami R2 i R4 oraz fragment rysunku odnoszący się do terenu oznaczonego symbolem R2 oraz R4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 powyższej ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Stosownie natomiast do wspomnianego już 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. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 20 ust. 1 zd. pierwsze powyższej ustawy).

Jakkolwiek zasada zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie została w ustawie wyrażona wprost w formie przepisu materialnego, to jednak wyłania się ona z przepisów procesowych (por. Planowanie i zagospodarowanie... op. cit., s. 188), a przykładem tego są chociażby wskazane powyżej regulacje normatywne. 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. Oczywiście studium nie jest aktem prawa miejscowego. Stanowi jednak akt planistyczny określający politykę przestrzenną gminy, w którym dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Wymóg stwierdzenia zgodności planu ze studium, o jakim mowa w art. 20 ust. 1 powyższej ustawy, jest wymogiem bezwarunkowym i nie jest to wymóg jedynie formalny. Jeśli zatem nawet rada stwierdzi w uchwale taką zgodność, to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10).

W rozpoznawanej sprawie, jakkolwiek Rada Gminy Krośnice na wstępie zaskarżonej uchwały stwierdziła jej zgodność z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr XIII/98/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r.), to jednak nie sposób nie zauważyć uchybień w kwestii zgodności przeznaczenia w planie terenów oznaczonych symbolami R2 i R4. Racje ma Wojewoda, że tereny oznaczone w planie symbolem R2 i R4 leżą częściowo na obszarze oznaczonym, w powyżej wskazanym studium, symbolem MU. W studium tym dla terenów oznaczonych symbolem MU jako możliwy sposób zagospodarowania wskazano zabudowę mieszkaniową, usługową oraz zagrodową. Natomiast w § 7 ust. 1 niniejszego planu dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R2 i R4 ustalono podstawowe przeznaczenie – teren gospodarki polowej, łąk, pastwisk, ogrodów, sadów. Powyższa konstatacja jednoznacznie wskazuje na niezgodność przeznaczenia wskazanych terenów w planie miejscowym z przeznaczeniem oznaczonym w studium. Inne natomiast przeznaczenie terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 9 ust. 4 powyższej ustawy. Bez znaczenia pozostaje przy tym argument organu, że różnice przebiegu linii rozgraniczających pomiędzy terenami MU1, R2 i R4 są minimalne, wynikają z użytych podkładów mapowych, czy też to, że wycinki obszarów będących przedmiotem skargi „nie nadają się” pod funkcję mieszkaniową – usługową. W ramach bowiem uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina w planie miejscowym w żadnej mierze nie może ustalać przeznaczenia sprzecznie z granicami zakreślonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zapisy planu nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Nie sposób więc podzielić twierdzeń organu odnoszących się do zgodności przeznaczenia w planie terenu oznaczonego symbolem R4 ze studium. Przeznaczenie w planie terenu oznaczonego symbolem R4 jedynie pod zabudowę zagrodową jest bowiem węższe niż to oznaczone w tekście studium, w którym funkcję zabudowy zagrodowej dopuszczono zamiennie, obok mieszkaniowej i usługowej. W niniejszym planie, w kwestii zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem R4, doszło zatem do nieuprawnionego ograniczenia przeznaczenia tegoż terenu w porównaniu do tego, jakie określono w studium. W zaistniałej sytuacji za zasadne uznać należy stwierdzenie nieważności § 7 niniejszej uchwały w zakresie ustaleń dla tych terenów oznaczonych symbolami R2 i R4 oraz stwierdzenie nieważności fragmentu rysunku odnoszącego się do terenu oznaczonego symbolem R2 oraz R4, gdyż regulacje te naruszają zasady sporządzania planu miejscowego poprzez ukształtowanie ustaleń planistycznych niezgodnie z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji wyroku.