



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 5735

WYROK NR II SA/WR 296/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński
(spr.)

Protokolant:

Kinga Bilaska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 września 2019 r.
sprawy ze skargi J. M. i Z. M. na uchwałę Rady Gminy Oława z dnia 14 listopada 2018 r. nr LIX/395/2018
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego
w obrębie wsi Osiek, Niemil w gminie Oława

**I. stwierdza nieważność części graficznej zaskarżonej uchwały (rysunek planu) w zakresie w jakim
oznaczenie symbolem "Z 1.8" odnosi się do terenu działek ewidencyjnych o numerach 712/4 i 712/3
obręb Osiek, Gmina Oława;**

**II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim
oznaczenie symbolem "RM 2.1" odnosi się do terenu działek ewidencyjnych o numerach 709 i 708
obręb Osiek, Gmina Oława;**

III. odrzuca skargę w zakresie terenów oznaczonych symbolami „R”;

IV. w pozostałym zakresie skargę oddala;

**V. zasądza od Gminy Oława na rzecz skarżącej J. M. kwotę 797 zł (słownie: siedemset
dziewięćdziesiąt siedem złotych) oraz na rzecz skarżącego Z. M. kwotę 797 zł (słownie: siedemset
dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z 14.11.2018 r., nr LIX/395/2018 (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 5971), Rada Gminy Oława, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), w związku z uchwałą nr XLIV/292/2013 Rady Gminy Oława z 30.04.2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Osiek, Niemil w gminie Oława, jak również uchwałą nr XXXI/184/2016 Rady Gminy Oława z 9.11.2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Osiek, Niemil w gminie Oława, po stwierdzeniu że ustalenia planu nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława, uchwalonego uchwałą nr XXXVII/359/2005 Rady Gminy Oława z 16.12.2005 r. z ze zm., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Osiek, Niemil w gminie Oława.

Skargę na ww. uchwałę złożyli J. M. i Z. M. (dalej "skarżący"). Zarzucili oni Radzie naruszenie prawa, które miało wpływ na wynik sprawy, a to:

1) art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez uchwalenie w strefie B ochrony konserwatorskiej zakazu budowy silosów poza obszarem „RM 2.1”, pomimo że studium nie przewidywało takiego zakazu dla strefy B, lecz przewidywało go jedynie w strefie A ochrony konserwatorskiej;

2) art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez niezgodność planu z ustaleniami studium w zakresie działek nr 712/3, 712/4 oznaczonych w uchwalonym planie symbolem „Z” tj. zieleń nieurządzona, gdzie dla obszaru Z.1.1-Z.1-10 obowiązują całkowity zakaz zabudowy, pomimo, że w studium znajdują się one w wydzieleniu MP, dla którego podstawowym przeznaczeniem jest teren zabudowy mieszkaniowej;

3) art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez niezgodność planu z ustaleniami studium w zakresie terenów oznaczonych w planie symbolem R, dla których plan dopuszcza zabudowę gospodarczą związaną z produkcją rolną, pomimo że studium dla tych terenów rolnych wskazywało konieczność wprowadzenia zakazu zabudowy, w tym zagrodowej;

4) art. 9 ust. 3a w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez istotne naruszenie procedury planistycznej polegające na sporządzeniu planu na podstawie zmiany studium, która nie zawierała graficznej części;

5) art. 17 u.p.z.p. poprzez zaniechanie obwieszczenia w BIP Gminy Oława o przystąpieniu do sporządzenia planu w nowych granicach;

6) art. 14 ust. 2 w zw. z art. 17 i art. 28 u.p.z.p. poprzez zaniechanie sporządzenia załącznika graficznego, który powinien stanowić integralną część uchwały o zmianie uchwały w sprawie przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

7) art. 19 u.p.z.p. poprzez zaniechanie ponownego wystąpienia do organu konserwatorskiego o opinię odnośnie uwag do projektu planu i ograniczenie się w tym zakresie do starej dokumentacji z 2014 r., która nie odnosi się do uwag z 2018 r.;

8) art. 19-20 u.p.z.p. poprzez zaniechanie przedstawienia skarżącym ponownych wytycznych konserwatorskich oraz warunków po ponownym uzgodnieniu projektu planu przez Konserwatora Zabytków, który tylko częściowo uznał uwagi skarżących i nie jest jasne dlaczego np. podwyższono limit wysokości silosów z 9 m do 13 m, a nie np. do 21 m, przez co zaskarżona uchwała uchyla się od kontroli sądowej;

9) art. 20 u.p.z.p. poprzez wadliwe rozpatrzenia uwag do projektu planu przez wójta oraz radę gminy, tj. brak rozstrzygnięcia wielu uwag.

Formułując powyższe zarzuty, reprezentujący skarżących pełnomocnik wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie: a). zakazu budowy silosów w strefie B ochrony konserwatorskiej poza obszarem RM 2.1, tj. § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d uchwały, b). całkowitego zakazu zabudowy na terenach oznaczonych symbolami Z1.1 - Z1.10, w tym na działkach nr 712/3 i 712/4, tj. § 25 uchwały; c). terenów oznaczonych symbolami R (tereny rolnicze), gdzie plan dopuszcza zabudowę gospodarczą związaną z produkcją rolną, tj. § 27 uchwały.

W uzasadnieniu dla tak sformułowanych zarzutów skargi jej autor podał, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się nieruchomości nr 708, 709, których właścicielem jest skarżący J. M.. W tych granicach znajdują się również nieruchomości o nr 712/2 i 712/3, 712/4, których właścicielem jest skarżący Z. M. Dalej szczegółowo opisano przebieg postępowania planistycznego. Wskazano, że w jego trakcie uchwałą nr XXXI/184/2016 zmieniono uchwałę intencyjną. Uchwała zmieniająca nie zawiera części graficznej. Na skutek powyższego skarżący nie są w stanie sprawdzić i porównać czy część graficzna zmienionej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu jest zgodna z częścią graficzną uchwalonego planu, pomimo, że muszą one być zgodne. Zmiana uchwały intencyjnej wprowadziła bowiem możliwość etapowania uchwalania planów miejscowych dla poszczególnych obszarów Gminy, jednak uchwała zmieniająca nie zawiera załącznika graficznego wskazujące granice poszczególnych części/etapów.

Kolejne istotne naruszenie procedury planistycznej miało polegać na zaniechaniu opublikowania w BIP Gminy Oława obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia planu w nowych granicach, wynikających z etapowania uchwały. Jest to zwyczajowy sposób obwieszczenia w Gminie Oława.

W dalszej części skargi szczegółowo zreferowano treść uwag, które skarżący wnieśli do projektu planu miejscowego. Porównanie uwag i zaskarżonego planu prowadzi do wniosku, że część uwag uwzględniono. Wskazali, że dla działek nr 708 i 709 zostały stworzone dwa wydzielenia o symbolach RM 1.8 oraz RM 2.1, oznaczające zabudowę zagrodową. Pierwsze w całości znalazło się w strefie A ochrony konserwatorskiej, drugie w strefie B ochrony konserwatorskiej. Dla tego wydzielenia, jako podstawowe przeznaczenie terenu, został określony oprócz zabudowy zagrodowej teren produkcji rolnej i obsługi produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych. Dopuszczono możliwość budowy silosów na zboże w wydzieleniu RM 2.1 o maksymalnej wysokości 13 m, co jednak pozostaje niezgodne z istniejącym stanem zagospodarowania terenu oraz maksymalną wysokością silosów na 23 m, określoną w wydanych i skonsumowanych decyzjach o warunkach zabudowy wraz z dopuszczeniem przekroczenia wysokości dla elementów technologicznych, lecz nie więcej niż 25 m. Dla strefy B ochrony konserwatorskiej usunięto, jako niezgodny ze studium, zakaz lokalizacji wolnostojących silosów na zboże, ale tylko w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem RM 2.1. Dla pozostałych terenów w strefie B ochrony konserwatorskiej zakaz ten został utrzymany, co nadal pozostaje niezgodne z studium, które nie wskazuje możliwości wprowadzenia takiego zakazu, w przeciwieństwie do strefy A ochrony konserwatorskiej. Dla obszaru oznaczonego symbolem Z1.8 (powstały w wyniku podziału terenu Z1.7) i dla pozostałych obszarów o oznaczeniu Z (zielenie nieurządzone), nie został usunięty zakaz zabudowy, pomimo że studium dla wydzielenia 20.2 MP, które obejmuje m.in. działki nr 712/3 i 712/4 nie przewiduje wprowadzenia zakazu zabudowy (a przewiduje je np. dla terenu o symbolu R), lecz dopuszcza m.in. zabudowę zagrodową oraz obiektów usług i produkcji dla małej i średniej przedsiębiorczości. Dla wydzielenia RM 2.1 wprowadzono minimalną wartość powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10% i maksymalny wskaźnik zabudowy na poziomie 80%. Dla kompleksu działek nr 712/1, 712/2, 712/3, 712/4 nie stworzono osobnego wydzielenia o symbolu RM, pomimo że stanowią one jedno gospodarstwo rolne. Dla działek nr 712/1, 712/2 pozostawiono wydzielenie MU 0.15, dla którego podstawowym przeznaczeniem terenu są m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowo-gospodarczej stanowiącej tereny istniejącego, wielofunkcyjnego zagospodarowania wiejskiego oraz tereny zabudowy zagrodowej. Działki nr 712/3 i 712/4, z których pierwsza stanowi wydzieloną geodezyjnie drogę, mającą służyć obsłudze gospodarstwa rolnego, a druga użytkowana jest rolniczo zostały oznaczone symbolem Z1.8 (zielenie nieurządzone), dla którego wprowadzono zakaz zabudowy, co pozostaje w sprzeczności z ich faktycznym sposobem użytkowania. W konsekwencji uchwalenia planu korzystanie z nieruchomości skarżącej w dotychczasowy sposób stanie się niemożliwe i istotnie ograniczone (art. 36 u.p.z.p.).

Zdaniem skarżących, pomimo uwzględnienia części uwag, wciąż istnieją niezgodności miejscowego planu ze studium. Podkreślili, że w strefie B ochrony konserwatorskiej nadal istnieje zakaz budowy silosów poza obszarem RM 2.1, pomimo że studium taki zakaz dopuszcza jedynie w strefie A ochrony konserwatorskiej. Większość terenów położonych za istniejącą zabudową wsi, w obrębie strefy B ochrony konserwatorskiej, w tym teren działek nr 712/3, 712/4, oznaczono w planie miejscowym symbolem Z, tj. zielenie nieurządzone, pomimo że w studium znajdują się one w wydzieleniu MP, dla którego podstawowym przeznaczeniem terenu są tereny zabudowy mieszkaniowej, głównie jednorodzinnej, zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji dla małej i średniej przedsiębiorczości. Wydzielenie MP ze studium dla tych terenów dopuszcza m.in. zielenie urządzone oraz uprawy rolne i ogrodnicze (zgodnie z istniejącym stanem zagospodarowania terenu). Nie dopuszcza natomiast zieleni nieurządzonej. Innymi słowy, uchwalony plan dla obszarów o symbolu Z (zielenie nieurządzone) wprowadza zakaz zabudowy, pomimo że studium nie przewiduje takiej ewentualności w przypadku tego terenu oznaczonego symbolem MP, do którego w studium zaliczone są przedmiotowe działki. Skarżący zauważyli przy

tym, że dla podobnych terenów rolnych oznaczonych symbolem R nie wprowadzono takiego zakazu w planie miejscowym. Przyjęty plan dopuszcza zabudowę gospodarczą związaną z produkcją rolną na terenach oznaczonych R, mimo że studniom dla tych terenów rolnych wskazywało konieczność wprowadzenia zakazu zabudowy w tym zagrodowej. Z drugiej strony studium dla obszaru o symbolu MP (działki skarżących) takiej ewentualności nie przewidziano (wyjątki w studium Zakrzów i Siedlce). Ponadto skarżący zauważyli, że pismami z 27.12.2018 r. wystąpili o przedstawienie im opinii, wytycznych i warunków - po ponownym uzgodnieniu projektu planu w związku ze złożonymi uwagami. Skarżący wyjaśnili, że jest to im niezbędne w celu ustalenia przyczyn, dlaczego ich uwagi w części nie zostały uwzględnione. W odpowiedzi Urząd Gminy przedłożył skarżącym: pisma Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków z 24.01.2014 r., 12.04.2018 r. oraz 17.10.2018 r. Zdaniem skarżących, z tych pism nie wynika, dlaczego w toku ponownego uzgodnienia projektu planu, po uwagach skarżących podwyższono limit wysokości silosów z 9 m do 13 m, a nie np. do 21 m.

Dalej skarżących wskazali na bezsporny fakt, że należące do nich działki pełnią funkcję obszaru zabudowy zagrodowej oraz obsługi produkcji rolnej. Obszar ten jest objęty układem ruralistycznym w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem objęcie ochroną układu przestrzennego wsi nie oznacza zakazu dokonywania na tym terenie jakichkolwiek zmian. Z kolei na podstawie art. 3 pkt 12 powołanej ustawy przez „historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny” należy rozumieć „przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg”. Zdaniem skarżących, do podstawowych cech determinujących układ ruralistyczny należą: układ pól i dróg, kształt siedlisk, układ przestrzenny rozłogów, planowość zabudowy, stopień skupienia zabudowy, geneza miejscowości. Wobec tego odnosząc się do ograniczenia przez Konserwator Zabytków wysokości silosów do 13 m, skarżący podkreśli, że wysokość zabudowy nie jest cechą ani układu ruralistycznego, ani owalnicy. W przypadku tych pojęć (układ ruralistyczny i owalnica), chodzi raczej o przestrzenne rozmieszczenie w przestrzeni wsi, a nie o cechę budynków (wysokość). Z tych powodów uznanie wysokości obiektów budowlanych za cechę układu ruralistycznego typu owalnicy jest błędem i nie znajduje potwierdzenia w omówionych definicjach. Niezależnie od powyższego autor skargi podniósł, że na działce nr 706 znajduje się budynek mieszkalny oraz gospodarczy, suszarnia i silosy na zboże wybudowane na potrzeby obsługi gospodarstwa rolnego prowadzonego przez skarżących i w celu zabezpieczenia płodów rolnych przed szkodnikami i bakteriami. Na działce nr 709 znajduje się 6 kolejnych silosów. Rozpoczęto budowę i planuje się budowę następnych silosów, gdyż istniejąca zabudowa gospodarcza nie zabezpiecza płodów rolnych powstałych na skutek zwiększenia produkcji. Istniejące silosy są wysokości ok. 17 m, a planowane w założeniu mają mieć 21 m. W odległości ok. 180 m od działek skarżących położony jest jedyny wpisany do rejestru zabytków obiekt w granicach wsi Osiek tj. kościół pw. Św. Marii Magdaleny, którego wieża sięga ok. 35 m i jako najwyższy obiekt stanowi dominantę w krajobrazie wsi, co obrazują poniższe zdjęcia. W odległości ok. 100 m od granic działek skarżących i niemal naprzeciwko kościoła znajdują się zabudowania rolniczej spółdzielni produkcyjnej, które nawiązują do funkcji rolniczej krajobrazu wsi Osiek. Zdaniem skarżących, badając potencjalny wpływ planowanych silosów na działkach skarżących o wysokości 21 m na krajobraz lub układ ruralistyczny wsi Osiek należało wziąć pod uwagę inne elementy wysokościowe znajdujące się lub planowane do realizacji na obszarach sąsiadujących z obrębem Osiek (w zasięgu jej krajobrazu). Do takich inwestycji należą istniejący i planowany zespół elektrowni wiatrowych oraz przebiegające na wschód od wsi linia wysokiego napięcia. Niewątpliwie zespół elektrowni wiatrowych góruje nad zabudową i krajobrazem wsi Osiek. W takiej sytuacji skarżący uznali za wątpliwe twierdzenie, że silosy o wysokości ponad 13 m naruszyłyby układ ruralistyczny wsi Osiek. Przeciwnie, takie silosy nie naruszają historycznych podziałów własnościowych, ani kształtu działek, a pod kątem funkcjonalnym stanowią kontynuację funkcji tego obszaru ustalonej już w latach 80., która już wtedy zaczęła odchodzić od typowego schematu zagospodarowania pozostałych działek we wsi, pełniąc funkcję obszaru obsługi produkcji rolnej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oława wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu dla takiego stanowiska organ odniósł się do poszczególnych zarzutów skargi. Podał, że zakaz budowy silosów (o elewacji z materiałów metalowych takich jak blacha stalowa ocynkowana) w strefie „B” ochrony konserwatorskiej wynika z ograniczenia dewastacji krajobrazu kulturowego miejscowości o średniowiecznej metryce ustalonej przez Konserwatora Zabytków. Zakaz ten został wprowadzony na podstawie wytycznych konserwatorskich o treści „zakaz stawiania wolnostojących silosów (dopuszczalne obudowane, w budynkach);” na podstawie pisma z 24.01.2014 r. oraz uzgodnień projektu planu z 13.12.2016 r., 22.01.2018 r. i 17.04.2018 r. Ponadto w ramach ponowienia czynności związanych z przyjętymi uwagami skarżących, ponowiono czynności związane

z uzgodnieniem projektu planu z Konserwatorem Zabytków, który odmówił uzgodnienia dokumentu spełniającego w całości życzenia skarżących postanowieniem nr 523/2018 z 27.07.2018 r. W projekcie planu, jedynym miejscem gdzie Konserwator Zabytków wyraził możliwość lokalizacji silosów nieobudowanych w strefie „B” ochrony konserwatorskiej, jest teren oznaczony symbolem RM2.1 ze względu na wcześniejsze wydane decyzje oraz istniejące silosy.

Zdaniem organu, skarżący nieprecyzyjnie odczytali treść § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d) uchwały, którego brzmienie stanowi: „zakaz: stawiania wolnostojących silosów za wyjątkiem silosów obudowanych, w budynkach; za wyjątkiem terenu oznaczonego symbolem RM2.1”, co oznacza, że uchwalony plan dopuszcza budowę silosów pod warunkiem ich obudowania w budynkach na wszystkich terenach znajdujących się w strefie „B” o stosownym przeznaczeniu oraz zakaz ten nie jest stosowany do terenu RM2.1 dz. nr 708, 709, których właścicielem jest skarżąca. Wyłączenie to zostało zastosowane w związku z uwzględnieniem uwag skarżącej. Istniejące silosy znajdują się w obszarze działki nr 709, gdzie plan umożliwia wszelkie działania budowlane związane z tymi obiektami, w tym przebudowę lub rozbudowę na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a) uchwały oraz wyłączenia zawartego w § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d) uchwały. W związku z powyższym Rada uznał ten zarzut za chybiony, zarówno pod względem przebudowy, rozbudowy istniejących silosów jak i budowy nowych silosów ograniczonych jedynie do określonej wysokości w planie. Ponadto według autora odpowiedzi na skargę, w połowie roku 2018 skarżący odbył spotkanie z Konserwatorem Zabytków, na którym uzyskał informacje dotyczące możliwych maksymalnych parametrów zabudowy dla nowych silosów, parametr ten został ustalony na 13m. Organ zauważył przy tym, że to w ramach kilkukrotnych uzgodnień projektu oraz kilku spotkań roboczych z Konserwatorem Zabytków, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy z 9 m do 13 m, co stanowi zwiększenie wysokości o 1/3 w stosunku do najwyższych budynków związanych z produkcją rolną znajdujących się w miejscowości Osiek. Ustalenie maksymalnej wysokości silosów do 13 m metrów zostało zatem wynegocjowane w ramach spotkania skarżącego z Konserwatorem Zabytków. Dlatego nie jest zrozumiała artikulacja tej kwestii oraz brak informacji w skardze na temat spotkania. Wyjaśniono przy tym, że organ nie uczestniczył w tym spotkaniu, natomiast informacja o nim została przekazana w formie relacji Konserwatora Zabytków.

Za nietrafione uznał organ twierdzenia o niezgodności planu ze studium w zakresie ograniczeń lokalizacji silosów jedynie do strefy „A” ochrony konserwatorskiej, gdyż w studium silosy istniejące na działce nr 709, znajdują się w strefie „A”. W planie z roku 2012 zasięg strefy „A” również obejmował silosy. Zmiana przebiegu strefy „A” ochrony konserwatorskiej, wyłączającej z niej istniejące silosy, nastąpiła dopiero po uchwaleniu zaskarżonego planu. Plan dopuszcza zaś budowę silosów o określonej formie zawartej w § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d) uchwały.

Zdaniem organu również za nieadekwatną należy uznać przeprowadzoną przez skarżącego analizę wysokościową zabudowy sąsiedniej. Wskazano w tym zakresie na brak w sąsiedztwie należących do skarżących działek zabudowy związanej z produkcją rolną o wysokości zabudowy 25 m. Wyjaśniono, że ograniczenia wysokości zabudowy w planie miejscowym mają za zadanie zachowanie ładu przestrzennego oraz przeciwdziałanie degradacji historycznego krajobrazu kulturowego poprzez wykluczenie na obszarze miejscowości o średniowiecznej metryce blaszanych silosów o wysokości 25 m niszczących unikalny wizerunek miejscowości Osiek. Jest przy tym nietrafne, że względu na brak kryterium przeznaczenia oraz brak analiz historycznych i estetycznych, porównanie kościoła (wpisanego do rejestru zabytków), jako zbliżonego typu zabudowy do blaszanych silosów stanowiących obiekty dysharmonizujące krajobraz. W ten sam sposób organ ocenił porównanie wielkości elektrowni wiatrowych do silosów.

Skarżony plan w stosunku do planu z 2012 umożliwia realizację zabudowy na działce nr 709 oraz na części działki nr 712/4, uwzględniając część uwag skarżących. Zmiana ta możliwa była na podstawie pozytywnego uzgodnienia projektu planu z Konserwatorem Zabytków. Całkowity zakaz zabudowy na terenach oznaczonych symbolami Z 1.1 - Z1.10, w tym na działkach nr 712/3 i 712/4, ustalony w § 25 ust. 3 pkt 1) uchwały dotyczy natomiast ochrony historycznego układu wsi poprzez niedopuszczenie do realizacji drugiej linii zabudowy w zbliżeniu do strefy „A” ochrony konserwatorskiej. Taka ochrona, identycznie jak w przypadku ograniczeń w lokalizacji silosów w strefie B ochrony konserwatorskiej, wynika z wytycznych Konserwatora Zabytków. W tym zakresie powtórzono wcześniejszą argumentację dotyczącą lokalizacji silosów w strefie B., wskazując w szczególności na wytyczne konserwatorskie o treści: „należy wyeliminować możliwość kształtowania zabudowy na zapleczu historycznych działek”. Zauważono również, że w przedłożonym projekcie wprowadzono nowe tereny dla realizacji zabudowy w strefie „B” ochrony konserwatorskiej na terenach oznaczonych symbolem „Z” w skarżonej uchwale, jednakże Konserwator odmówił uzgodnienia nowych terenów nawet w zakresie

pojedynczego rzędu zabudowy wzdłuż istniejących dróg transportu rolnego. Ponadto ograniczenie w zabudowie zostało ustalone już w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z roku z 2012. Wówczas obowiązujące ustalenia planistyczne były bardziej restrykcyjne w stosunku do skarżonego planu, gdyż ograniczały zabudowę jedynie do pierwszej linii zabudowy pomijając tylne części skarżonych działek.

Za nietrafione autor odpowiedzi na skargę uznał powoływanie się na niezgodności planu ze studium, gdyż studium wyznacza obszar zieleni parkowej chroniąc historyczny układ zabudowy w miejscu lokalizacji silosów. Ponadto druga linia zabudowy nie uzyskała pozytywnej opinii Konserwatora Zabytków na etapie sporządzania studium, czego konsekwencją jest odmowa uzgodnienia planu miejscowego. Obszar ochrony konserwatorskiej został wyznaczony na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustanawiając wpis obszarowy miejscowości Osiek do wojewódzkiej ewidencji zabytków, co wymaga każdorazowo uzyskania pozytywnej opinii Konserwatora Zabytków na etapie sporządzania decyzji administracyjnych. Nadto wskazywane przez skarżących działki, wprawdzie posiadają status działek rolnych, ale nie posiadają dokumentów umożliwiających realizację zabudowy. Skarżony plan w stosunku do planu z 2012 umożliwia natomiast realizację zabudowy na działce nr 712/2 oraz na części działki nr 712/4. Zmiana ta możliwa była na podstawie pozytywnego uzgodnienia projektu planu z Konserwatorem Zabytków.

Z kolei wprowadzenie możliwości realizacji zabudowy gospodarczej na terenach rolnych związane było z tym, że w obszarze opracowania obecnie nie obowiązują akty praw miejscowego i wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, które nie muszą posiadać zgodności z ustaleniami studium. W obszarze opracowania prowadzona jest działalność rolnicza, dla której niezbędne są czasowo użytkowane obiekty towarzyszące, w związku z tym wprowadzono możliwość realizacji „zabudowy gospodarczej związanej z produkcją rolną, w tym: wiaty do magazynowania płodów rolnych, obory, stodoły; na powierzchni nie większej niż 5% nieruchomości”, przy całkowitym zakazie zabudowy związanej z zamieszkiwaniem i uznano, że całkowity zakaz zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej jest niesprzeczne z ustaleniami studium. Zdaniem organu treść planu miejscowego jest kompromisem pomiędzy wnioskami mieszkańców a wytycznymi konserwatorskimi. Wprowadza on możliwość zabudowy terenów stanowiących zaplecze historycznej zabudowy, przy czym w roku 2016 w formie drugiej linii zabudowy oraz zielonej strefy buforowej w postaci terenów rolnych i zieleni, jako wariant preferowany przez Gminę, w roku 2017 o zbliżonej dyspozycji przestrzennej do roku 2016 oraz częściowego wprowadzenie nowych terenów dla zabudowywany w roku 2018. Wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej na zapleczu historycznej zabudowy wsi Osiek, nie uzyskało pozytywnej opinii Konserwatora Zabytków, co znalazło odzwierciedlenie w braku stosownego uzgodnienia. Wbrew zarzutom skargi zmiana uchwały intencyjnej nie wyznaczyła nowych granic planu, obszar opracowania nie uległ zmianie. Zmiana uchwały umożliwiła jedynie jej etapowanie. Uchwała została opublikowana w BIP. Skarżony organ po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu wystąpił o ponowne uzgodnienie projektu planu pismem z 22.06.2018 r., który to projekt nie uzyskał pozytywnego uzgodnienia dla zmian wprowadzonych po wyłożeniu do publicznego wglądu. Po przeprowadzeniu konsultacji zmian w projekcie planu, w trakcie których część uwag została uwzględniona, projekt ponownie skierowano do uzgodnień pismem z 24.09.2018 r. i uzyskał on wówczas uzgodnienie. Do odpowiedzi na skargę przedłożono załączniki graficzne uzasadniające twierdzenia w niej zawarte (k. 34-40 akt sądowy).

W piśmie przygotowawczym z 11.07.2019 r. pełnomocnik skarżących rozszerzył zakres zaskarżenia uchwały, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 18 ust. 4 pkt 2 lit. c w zw. z § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d uchwały i w tym zakresie zarzucił Radzie naruszenie prawa, które miało wpływ na jej treść, tj. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie zakazu budowy silosów w strefie B w wyłączeniu RM2.1 wysokości powyżej 13 m, pomimo braku takiego ograniczenia w studium. Ponadto wniósł na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postaci „studium wpływu inwestycji związanej z silosem na zboże wraz z infrastrukturą (dz. nr 708, 709) na walory wizualne i układ ruralistyczny wsi Osiek, gm. Oława” opracowanego przez dra inż. Piotra Krajewskiego na okoliczność ustalenia ewentualnego wpływu planowanych inwestycji na układ i gospodarkę przestrzenną oraz układ ruralistyczny wsi Osiek.

W piśmie tym skarżący raz jeszcze odnieśli się do braku jakiegokolwiek ograniczenia w studium dotyczącego posadowienia i lokalizacji silosów w strefie B, tym bardziej w zakresie ich wysokości. Wskazali, że wprowadzenie takiego zakazu wymagało uprzedniej zmiany studium. Studium przewidywało zakaz lokalizacji wolnostojących silosów, ale w strefie A. Odnosząc się natomiast do całkowitego zakazu zabudowy na działkach nr 712/3 i 712/4 oraz 712/1, 712/2, które zostały oznaczone w planie miejscowym symbolem „Z”, tj. zieleni nieurządzona, zdaniem skarżących, takie postanowienie planistyczne wyłącza na terenie jakkolwiek zabudowę,

pomimo że w studium te działki znajdują się w wydzieleniu 20.2.MP i były przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zagrodową oraz obiektów usług i produkcji dla małej i średniej przedsiębiorczości (MŚP). Wydzielenie MP ze studium dla tych terenów dopuszcza m.in. zieleni urządzoną oraz uprawy rolne i ogrodnicze (zgodnie z istniejącym stanem zagospodarowania terenu). Zachodzi więc sprzeczność pomiędzy planem (zakaz zabudowy) a studium (zabudowa mieszkaniowa i zagrodowa), co jest wystarczającym powodem do stwierdzenia nieważności § 25 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

W odniesieniu do zaskarżonego § 27 ust. 2. lit. a) uchwały, który dopuszcza zabudowę gospodarczą związaną z produkcją rolną na terenach o symbolu R skarżący wskazali, że w studium w tym zakresie jednoznacznie określono konieczność wprowadzenia zakazu zabudowy (wszelkiej zabudowy), w tym zagrodowej i innej związanej z produkcją rolniczą na terenach rolnych. Zaskarżony plan miejscowy dopuszcza zabudowę gospodarczą związaną z produkcją rolną na terenach R (w obrębie całego planu), a nie dopuszcza jej na terenach zieleni nieurządzonej (Z1.1.-Z1.10), stanowiących zaplecze wielu gospodarstw. Taka sytuacja ma miejsce, pomimo że w studium dla terenów rolnych wskazano konieczność wprowadzenia zakazu zabudowy, w tym zagrodowej i innej związanej z produkcją rolniczą, a dla obszaru oznaczonego w studium symbolem MP (w granicach którego znajdują się nieruchomości skarżących) takiej ewentualności nie uwzględniono. W tym względzie uchwalenie planu miejscowego wymagałoby zmiany studium.

Odnosząc się do akcentowanego w odpowiedzi na skargę faktu odbycia przez skarżącego spotkania z Konserwatorem Zabytków, na którym to spotkaniu miał on uzyskać informacje dotyczące możliwych maksymalnych parametrów zabudowy dla nowych silosów (parametr ten ustalono wówczas na 13 m), pełnomocnik zauważył, że poprzez takie stanowisko Rada tym samym twierdzi, że rzekome nieformalne spotkanie było podstawą miejscowego planu, co nie mieści się w ramach procedury uchwalania planu i jest niezgodne z prawem. Podstawą planu nie może być nieformalne spotkanie. Taką podstawą planu może być tylko studium. Skarżący przyznał przy tym, że odbył spotkanie z Konserwatorem Zabytków. Jednak przedmiotem tego spotkania nie były negocjacje, co do wysokości silosów. Wynikiem tego spotkania nie było ustalenie dopuszczalnej wysokości silosów. W jego trakcie skarżący przedstawił wnioski z „Studium wpływu inwestycji związanej z silosem na zboże wraz z infrastrukturą (dz. nr 708, 709) na walory wizualne i układ ruralistyczny wsi Osiek, gm. Oława”. Wynikiem spotkania nie było ustalenie co do wysokości silosów, a w jego trakcie nie padła nawet jako propozycja określenie wysokości silosów na 13 m. Nie istnieje przy tym żaden dowód, np. w postaci protokołu podpisanego przez osoby biorące udział w spotkaniu. Nie istnieją również dowody w postaci pism Konserwatora Zabytków, które potwierdzałyby organicznie wysokości silosów do 13m. Poza tym nie istnieje opracowanie sugerujące wysokość 13 m.

W kolejnym piśmie przygotowawczym z 13.09.2019 r. pełnomocnik skarżących zauważył, że Gmina zarzuciła skarżącym brak podparcia się w argumentacji na analizę historyczną, jednocześnie sama nie przedstawia żadnej analizy historycznej i estetycznej, która przemawiałaby za zakazem budowy silosów ponad 13 m. W tym względzie pełnomocnik wskazał, że w aktach sprawy znajduje się opracowanie naukowe z lipca 2018 r. dotyczące wpływu inwestycji silosów (dz. 708-709) na walory wizualne i układ ruralistyczny wsi Osiek. Nadto załączył drugie opracowanie z lipca 2019 r. dotyczące wpływu inwestycji związanej z budową 4 silosów na działce nr 708 na walory wizualne i układ ruralistyczny wsi Osiek. Przedmiotem obu tych opracowań była analiza dwóch wariantów inwestycji. Budowy 4 silosów o wysokości 12,58 m (m.p.z.p. przewiduje maksymalnie 13 m) oraz budowa 4 silosów o wysokości 17,38 m (czyli takiej samej wysokości jak 5 istniejących już silosów w centralnej części działki nr 708). Z konkluzji tej analizy wynika, że ograniczenie do 13 m nie ma żadnego uzasadnienia. Co więcej, jeżeli zostaną wybudowane silosy do 13 m, to różnica wysokości pomiędzy nimi a istniejącymi silosami (ok. 17 m), sprawi, że obiekty te będą bardziej zauważalne. Dlatego drugi wariant z silosami do 17,38 m będzie w mniejszym stopniu negatywnie wpływać na krajobraz i układ ruralistyczny niż wariant pierwszy (12,58 m). Oba warianty inwestycji są kwalifikowane do inwestycji o średnim zakresie widoczności. Silosy w obu wariantach nie są w ogóle widoczne z dróg wewnętrznych oraz wjazdowych do miejscowości. Stan ten można jeszcze bardziej zminimalizować poprzez wprowadzenie zieleni osłonowej (drzewa). Wobec powyższego pełnomocnik wniósł na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. o przeprowadzenie dowodu z studium z lipca 2018 r. wpływu inwestycji związanej z silosem na zboże wraz z infrastrukturą (dz. 708, 709) oraz studium z lipca 2019 r. wpływu inwestycji związanej z budową 4 silosów na zboże (dz. 708) na okoliczność ustalenia wpływu planowanych inwestycji na walory wizualne i układ ruralistyczny wsi Osiek.

Odnosząc się do zarzutu skierowanego przeciwko § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d zaskarżonego planu w brzmieniu: „Ustala się zasady ochrony środowiska kulturowego. (...) Dla strefy B ochrony konserwatorskiej (...) obowiązuje (...) zakaz: stawiania wolnostojących silosów za wyjątkiem silosów obudowanych, w budynkach; za wyjątkiem

terenu oznaczonego symbolem RM2.1", pełnomocnik podkreślił, że uchwałodawca w tym przepisie posłużył się średnikiem i dwa razy słowem „za wyjątkiem”, co wskazuje, że istnieją dwa wyłączenia od zakazu zabudowy silosów w strefie B. Średnik to znak interpunkcyjny stawiany zamiast kropki i służący do rozdzielania równorzędnych części tekstu. Średnik jest stosowany w miejscach, w których przecinek nie wystarczyłby do zaznaczenia stopnia odrębności tych członów. Użycie średnika w tekście wskazuje, że człony wypowiedzenia nim oddzielone są jednakowo ważne, o dużym stopniu niezależności. Przepis § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d uchwały wprowadza zatem dwa wyłączenia od zakazu budowy silosów w strefie B: 1) jedno dla silosów obudowanych, w budynkach (czyli silosy nie blaszaki); 2) drugie dla terenu oznaczonego symbolem RM 2.1 (blaszany, metalowy). Jednakże tylko jedno z tych wyłączeń jest ograniczone wysokościowo (drugie wyłączenie). Zgodnie z § 18 pkt 4 lit. c uchwały - na terenie RM2.1. (skarżący) dopuszcza się wysokość silosów do 13 m. Takie ograniczenie wysokościowe nie obowiązuje silosów obudowanych, w budynkach poza terenem RM2.1. Oznacza to, że poza terenem RM2.1. (skarżący) uchwałodawca dopuszcza możliwość budowy silosów, ale obudowanych, w budynkach nawet o wysokości 30m. Tym samym uchwałodawca przeczy sam sobie. Nie jest bowiem zrozumiałe, dlaczego inwestorzy ze strefy B za wyjątkiem skarżących mogą stawiać silosy ponad 13m, czym jak twierdzi organ w odpowiedzi na skargę, mogą „dewastować” krajobraz kulturowy miejscowości o średniowiecznej metryce (...).

Na rozprawie w dniu 17.09.2019 r. Sąd dopuścił wnioskowane dowody z dokumentów, albowiem nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Na pytanie Sądu, skarżący potwierdził, że w trakcie spotkania z Konserwatorem Zabytków omawiana była kwestia wysokości silosów. Zaprzeczył jednocześnie twierdzeniom organu, aby na tym spotkaniu podjęto ostateczne ustalenia co do wysokości silosów. Wskazał, że przedstawił on wówczas jedynie uwagę, że silosy powinny mieć większą wysokość. Nie sporządzono z tego spotkania żadnego protokołu czy notatki. Zapytany przez Sąd pełnomocnik skarżących oświadczył, że na terenie oznaczonym symbolem „R”, nie posiadają oni żadnej nieruchomości.

Po zamknięciu rozprawy Sąd przeprowadził poza rozprawą dowód z oryginału dokumentacji planistycznej oraz ze studium. W tym celu Rada przedłożyła wnioskowane dokumenty przy pismach 23.09.2019 r., 3.10.2019 r. i 7.10.2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę na uchwałę Rady Gminy Oława z 14.11.2018 r., nr LIX/395/2018, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Osiek, Niemil w gminie Oława, wywiedziono do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Przepis ten wymaga wykazania przez wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy, że nastąpiło na skutek tej uchwały naruszenie przysługującego mu interesu prawnego. Rozważenie tej kwestii na wstępie było więc niezbędne, gdyż brak wykazania naruszenia interesu prawnego stanowi o niedopuszczalności skargi i uzasadnia jej odrzucenie zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

W tym zakresie Sąd poczynił oceny na korzyść skarżących, co nie było zresztą kwestionowane przez organ, z jednym tylko wyjątkiem, który odnosi się do zaskarżenia uchwały planistycznej w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R. Jak przyznał pełnomocnik skarżących, nie posiadają oni tytułu prawnego do żadnej nieruchomości, która znajduje się na obszarze planu oznaczonym takim symbolem. Z tych powodów Sąd odrzucił skargę w zakresie terenów oznaczonych symbolem "R", o czym orzeczono w pkt III sentencji wyroku. Ustalenia zaskarżonego planu dotyczące terenu oznaczonego symbolem "R" nie naruszają bowiem w żadnej mierze interesu prawnego skarżących.

Przyjęcie, że interes prawny skarżących został w pozostałym zakresie zaskarżenia naruszony z uwagi na naruszenie uprawnień wywodzonych z art. 140 k.c., umożliwiło dokonanie przez Sąd kontroli legalności zaskarżonej uchwały według kryteriów ustanowionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W tym zakresie postanowienia zaskarżonego planu dotyczące terenów oznaczonych symbolami "RM 1.8", "MU0.15", "Z 1.8" i "RM 2.1" naruszają interes prawny skarżących, ponieważ w obszarze tym znajdują się nieruchomości stanowiące ich własność o nr 712/1, 712/2, 712/3, 712/4, 709 oraz 708, a ustalenia planu ograniczają możliwość zagospodarowania tych nieruchomości, w szczególności w sposób oczekiwany przez skarżących.

W tym zakresie kontrola sądowa została ograniczona do przepisów uchwały regulujących sytuację prawną skarżących. Należy przy tym podkreślić, że wobec przyjętego kryterium oceny aktu zaskarżonego do sądu administracyjnego, który dokonuje kontroli legalności, wykluczone było uwzględnienie zarzutów skargi związanych z oceną celowości uchwalonych ustaleń lub poprawnością ich sformułowania. Jak słusznie akcentuje

się w orzecznictwie, żaden sąd administracyjny nie posiada kompetencji do merytorycznej oceny trafności i celowości rozwiązań planu, skoro jedynym kryterium dopuszczalnym w postępowaniu sądowym jest kryterium legalności. Wskazana zasada dotyczy zwłaszcza badania przez sąd potencjalnego wpływu planowanych silosów na krajobraz lub układ ruralistyczny wsi Osiek.

Rozpoznając skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że istotne 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.

Tryb sporządzania planu miejscowego to sekwencja czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu odnoszą się do jego merytorycznej zawartości (przyjętych w nim ustaleń). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie nie podzielił zarzutów skarżących dotyczących naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Nie potwierdził się w szczególności zarzut dotyczący sposobu procedowania nad zmianą uchwały intencyjnej nr XLIV/292/2013 z 30.04.2013 r. Według skarżących przeprowadzając taką zmianę (uchwałą nr XXXI/184/2016 z 9.11.2016 r.), jeżeli jej celem było wprowadzenie możliwości etapowego uchwalenia planów miejscowych, to wówczas Rada powinna uchwalić załącznik graficzny do uchwały zmieniającej uchwałę intencyjną. Taki załącznik powinien stanowić jej integralną część i obrazować obszar gminy objęty danym etapem. Wbrew tak sformułowanemu zarzutowi, zmiana uchwały intencyjnej nie wyznaczyła nowych granic planu. Obszar, który objęty został procedurą planistyczną nie uległ zmianie. Zmiana § 2 uchwały intencyjnej polegała na wprowadzeniu nowego brzmienia tego przepisu. W miejsce dotychczasowej treści § 2 uchwały w brzmieniu: „Granice obszaru objętego planem przedstawione są na załączniku graficznym, będącym integralną częścią uchwały”, wprowadzono przepis o treści: „1. Granice obszaru objętego planem przedstawione są na załączniku graficznym. 2. Dopuszcza się etapowe uchwalanie planu miejscowego. 3. Dla poszczególnych etapów, o których mowa w ust. 2 może nastąpić odrębne opracowanie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Po zmianie § 2 uchwały intencyjnej składa się z trzech ustępów. Zmianie nie podlegał załącznik graficzny, będący integralną częścią uchwały intencyjnej, o czym stanowi w nowym brzmieniu § 2 ust. 1 tej uchwały, zawierając stosowne odesłanie. Część graficzna zmienionej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu jest zgodna z częścią graficzną uchwalonego planu. Tym samym bezzasadny okazał się zarzut naruszenia art. 17 u.p.z.p. poprzez zaniechanie obwieszczenia w BIP Gminy Oława o przystąpieniu do sporządzenia planu w nowych granicach.

Skarżący w żaden sposób nie wykazali również, aby w trakcie procedury uchwalania zaskarżonego planu, organ w sposób istotny naruszył art. 19 u.p.z.p., poprzez zaniechanie ponownego wystąpienia do organu konserwatorskiego o opinię odnośnie uwag do projektu planu i ograniczenie się w tym zakresie do starej dokumentacji z 2014 r., która nie odnosi się do uwag z 2018 r. Z przesłanej dokumentacji planistycznej w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że było wręcz odwrotnie. Treść wydanych w toku procedury planistycznej postanowień Konserwatora Zabytków (postanowienia z 06.12.2016 r., nr 1085/2016, z 16.01.2018r., nr 34/2018 i z 27.07.2018 r., nr 523/2018) wskazuje, że organ władzy konserwatorskiej otrzymał do uzgodnienia projekt planu zawierający m.in. uwzględnione uwagi skarżących (np. dotyczące możliwości lokalizacji zabudowy w tylnych częściach dawnych parceli). W tej wersji projekt planu nie spotkał się jednak z akceptacją organu władzy konserwatorskiej. Wobec tego nie można stawiać zarzutu organowi gminy dotyczącego naruszenia art. 19-20 u.p.z.p. W związku z odmową uzgodnienia projektu planu miejscowego przez Konserwatora Zabytków, organ planistyczny nie miał bowiem obowiązku indywidualnego informowania o stanowisku tego organu osób zainteresowanych uchwalanym planem, co w praktyce musiałoby oznaczać informowanie wszystkich mieszkańców wsi Osiek. Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Wójt obowiązany był wyłącznie - w sytuacji wprowadzenia zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień - do ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowania w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Skoro w rozpatrywanym przypadku Konserwator Zabytków odmówił uzgodnienia projektu planu, to nie doszło tym samym do wprowadzenia zmian wynikających z pozytywnych uzgodnień, ponieważ ich nie uzyskano. Ponadto

wydane w sprawie postanowienia konserwatorskie stanowią część dokumentacji planistycznej i skarżący mieli do nich dostęp na ogólnych zasadach, tak jak w przypadku każdego dokumentu dotyczącego takiej procedury. Z materiału aktowego nie wynika aby skarżącym odmówiono dostęp do dokumentów lub informacji na temat przebiegu procedury planistycznej. Organ nie był zatem zobligowany powołanymi w skardze przepisami prawa do przedstawienia skarżącym wytycznych konserwatorskich oraz warunków pod jakim organ ten zgodził się uzgodnić pozytywnie projekt planu.

Przedłożona dokumentacja planistyczna nie potwierdziła również zarzutu naruszenia art. 20 u.p.z.p. poprzez wadliwe rozpatrzenie uwag do projektu planu przez wójta oraz radę gminy, do czego miałyby dojść na skutek braku rozstrzygnięcia wielu z nich. Skarżący zresztą w skardze nie precyzują na czym konkretnie polegał tak sformułowany zarzut. Skarżący nie wykazali również wpływu zaistniałego naruszenia na ustalenia planistyczne, poprzez wskazanie postanowień planu, które byłoby odmiennie sformułowane, gdyby do takich uchybień nie doszło. W ten sam sposób należy ocenić zarzut naruszenia art. 9 ust. 3a w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 15 i 20 u.p.z.p., poprzez istotne naruszenie procedury planistycznej, polegające na sporządzeniu planu na podstawie zmiany studium, która nie zawierała graficznej części. Nie można przy tym zapominać, że zaskarżona uchwała była przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej (sprawa ze skargi Wojewody Dolnośląskiego o sygn. akt II SA/Wr 298/19), co oznacza, że w niniejszej sprawie tryb sporządzania planu podlegał sądowej weryfikacji z urzędu w jego całokształcie.

W kontekście twierdzeń i zarzutów skargi wymaga zbadania zgodność postanowień planistycznych z ustaleniami studium. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego wystąpi w razie kontynuacji przeznaczenia terenu w studium, a następnie skonkretyzowanie tego przeznaczenia w miejscowym planie. Plan ten ma jedynie doprecyzować ogólną treść w studium, nie jest zatem dopuszczalna zmiana treści studium przez przeznaczenie terenów na inne cele. Niezgodność zapisów ogólnych studium z przepisami szczególnymi planów stanowi o naruszeniu istotnym zasad sporządzenia planu miejscowego.

W zakresie postanowień dotyczących kierunków rozwoju przestrzennego w przedłożonym przez skarżony organ studium na stronach 164-165 czytamy, że: „Z uwagi na skalę i szczegółowość sporządzania studium, przeznaczeń dla każdego terenu studium, niezależnie od zdefiniowanego przeznaczenia dominującego, przeznaczeń dopuszczonych, czy przynależnego zagospodarowania terenu, przeznaczeniami mogącymi występować dodatkowo w jego granicach mogą być: przeznaczenia niekolidujące z przeznaczeniem podstawowym bądź zamiennym, drogi publiczne różnych kategorii, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej. W przyszłych planach miejscowych dopuszcza się wprowadzenie w granicach konkretnych terenów przeznaczeń uzupełniających, nie wymienionych z nazwy w studium, a traktowanych w planach miejscowych jako tak zwane przynależne zagospodarowanie terenów, z zastrzeżeniem, iż ich lokalizacja nie naruszy ładu przestrzennego oraz nie będzie kolizyjna z: przeznaczeniem dominującym, przeznaczeniami dopuszczonymi, pozostałymi ustaleniami studium oraz z przepisami odrębnymi. W planach tych poszczególne typy przeznaczeń mogą zostać uściśnione i uzupełnione o dodatkowe elementy zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczone na rysunku studium granice zasięgów terenów o określonym przeznaczeniu, należy traktować jako orientacyjne. Ich uściślenie w zakresie przeznaczenia terenu wydzielenia na rysunku studium powinno nastąpić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przy uwzględnieniu: granic władania lub naturalnych granic terenu, faktycznego zagospodarowania terenu, przeznaczenia na podstawie obowiązujących aktów prawa miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji celu publicznego, przebiegu elementów środowiska, przebiegu dróg, projektowanych i istniejących sieci infrastruktury technicznej, wydanych decyzji lokalizacyjnych w trybie przepisów odrębnych. Wydzielone w studium tereny budowlane zlokalizowane przy terenach otwartych – rolniczych i leśnych jak również innych terenach wskazanych pod lokalizację zabudowy, mogą zostać powiększone lub pomniejszone o 30 m. Mogą być również pomniejszone w przypadku braku uzyskania stosownych zgód uzyskiwanych w trakcie sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

Wobec przytoczonej treści studium odnieść się należy do zarzutu naruszenia art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 i 20 u.p.z.p. poprzez niezgodność planu z ustaleniami studium w zakresie działek nr 712/3, 712/4 - oznaczonych w uchwalonym planie symbolem "Z", tj. zieleni nieurządzonej, gdzie dla terenu o przeznaczeniu podstawowym teren zieleni nieurządzonej oznaczonej na rysunku planu symbolami "Z.1.1"- "Z.1-10", obowiązują całkowity zakaz zabudowy (§ 25 ust. 3 pkt 1 uchwały), pomimo że w studium znajdują się one w wydzieleniu "MP",

dla którego podstawowym przeznaczeniem jest teren zabudowy mieszkaniowej. Odnosząc się do tego zarzutu Rada powołał się na stanowisko Konserwatora Zabytków, który wykluczył drugą linię zabudowy na zapleczu historycznych parceli, czego konsekwencją jest odmowa uzgodnienia planu miejscowego dopuszczająca na tym terenie zabudowę. Ponadto Rada wskazała na brak pozytywnej opinii Konserwatora Zabytków na etapie sporządzania zamiany studium. Nadto według Rady, ograniczenie w zabudowie tego terenu istniało już w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z roku 2012. Wówczas obowiązujące ustalenia planistyczne były bardziej restrykcyjne w stosunku do skarżonego planu, gdyż ograniczały zabudowę jedynie do pierwszej linii zabudowy pomijając tylne części skarżonych działek.

Odnosząc się do tych argumentów, po pierwsze należy stwierdzić, że wytyczne konserwatorskie z 24.01.2014 r. dla strefy "B" o treści: „należy wyeliminować możliwość kształtowania zabudowy na zapleczu historycznych działek”, nie mogą być interpretowane w ten sposób, że to organ władzy konserwatorskiej decyduje o konkretnym przeznaczeniu terenu objętego planem miejscowym. Kompetencja w tym zakresie przynależy włącznie do Rady. Po jej stronie jest przyjęcie takich rozwiązań planistycznych (m.in. określenie przeznaczenia terenu wraz ze szczególnymi warunkami zagospodarowania oraz ograniczeniami w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy), które czynią zadość wytycznym konserwatorskim, jednocześnie nie naruszając postanowień obowiązującego studium. Zastosowanie się do wytycznych konserwatorskich nie oznacza bowiem zwolnienia Rady od związania treścią studium. Pomimo tego, że z przywołanej treści studium wynika, że dokument ten zawiera ustalenia, które pozostawiają organowi planistycznemu znaczną swobodę w określaniu przeznaczenia konkretnych terenów, tym niemniej nie dawały one podstaw do tego aby w planie miejscowym określić przeznaczenie terenu w postaci zieleni nieurządzonej z całkowitym zakazem zabudowy - oznaczone symbolem "Z 1.8" (§ 25 ust. 3 pkt 1 uchwały), w sytuacji gdy w studium przewiduje się dla tego obszaru zabudowę mieszkaniową ("20.2.MP"). Ponadto dopuszczona w studium możliwość pomniejszenia o 30 m wydzielenia "MP" zlokalizowanego przy terenach otwartych – rolniczych i leśnych jak również innych terenach wskazanych pod lokalizację zabudowy, oznacza wyłącznie możliwość przesunięcia linii wyznaczającej w studium jednostkę terenową "20.2.MP" na rzecz wydzielenia "20.2.R" ewentualnie "20.1.ZP", które bezpośrednio z nim sąsiaduje. W kontrolowanym przypadku tak się jednak nie stało. W wydzieleniu "20.2.MP", Rada nie mogła wprowadzić innego przeznaczenia, nawet gdyby było takie oczekiwanie ze strony organu władzy konserwatorskiej. Skoro całkowity zakaz zabudowy na terenach oznaczonych symbolami "Z 1.1" – "Z 1.10", w tym na działkach nr 712/3 i 712/4, ustalony w § 25 ust. 3 pkt 1 uchwały, pozostawał w sprzeczności z postanowieniami studium, Rada powinna przystąpić albo do zmiany tego ostatniego aktu (przed uchwaleniem zaskarżonego planu miejscowego), albo rozważyć zaskarżenie postanowienia konserwatorskiego odmawiającego uzgodnienia projektu planu miejscowego. Stanowisko władzy konserwatorskiej nie może bowiem przełamywać wiążących dla organów gminy ustaleń studium.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że w treści studium można doszukać się poszczególnych regulacji pozwalających na modyfikowanie konturów terenów oznaczonych symbolem "MP". Nie oznacza to jednak zgody, aby w drodze planu miejscowego można było na danym terenie zmodyfikować całkowicie przeznaczenie wynikające z obowiązującego studium. Oznaczałoby to bowiem, że z wyjątku od podstawowego sposobu zagospodarowania obszaru przewidzianego w studium można czynić zasadę w planie (zmieniając tereny mieszkaniowe w zieleni nieurządzoną z zakazem zabudowy). Takie podejście nie daje się pogodzić z wymogami wynikającymi dla uchwały planistycznej z art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Z powodu wykazanej niezgodności planu z ustaleniami studium, Sąd stwierdził nieważność części graficznej zaskarżonej uchwały (rysunek planu) w zakresie w jakim oznaczenie symbolem "Z 1.8" odnosi się do terenu działek ewidencyjnych o numerach 712/4 i 712/3, o czym orzeczono w pkt I sentencji wyroku.

W ocenie Sądu, przy wprowadzeniu w planie ograniczenia wysokości silosów do 13 m, które dopuszczono na terenie oznaczony symbolem "RM2.1", doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy (patrz H. Izdebski w komentarzu do art. 3 u.p.z.p. część 9-11 oraz art. 6 u.p.z.p., J. Parchomiuk "Nadużycie władztwa planistycznego gminy" ST 4/2014, Z. Czarnik "Istota i zakres władztwa planistycznego gminy" w *Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka* 3/2010), czyli ustalenia parametru związanego z wysokością obiektu budowlanego w sposób arbitralny, nie licząc się z konstytucyjną ochroną prawa własności i zasadą proporcjonalności, a zwłaszcza, jak wykazało postępowanie sądowe, bez racjonalnie uzasadnionej potrzeby. Powołane w odpowiedzi na skargę uzasadnienie dla przyjęcia w uchwale parametru maksymalnej wysokości silosów, przekonuje o przyjęciu kwestionowanego ustalenia planu z przekroczeniem władztwa planistycznego. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że nie jest dopuszczalne powoływanie się przez organ gminy na nieformalne spotkanie, które miało być podstawą dla przyjęcia kwestionowanego planie parametru

wysokościowego. Przepisy prawa wskazują co może być taką podstawą, m.in. treść studium. Zdecydowanie nie może nim być ustalenie pochodzące z nieformalnego spotkania. Co więcej, powoływanie się w odpowiedzi na skargę, że maksymalny parametr zabudowy dla nowych silosów w wysokości 13 m był wynikiem uzgodnień prowadzonych pomiędzy skarżącym a organem władzy konserwatorskiej, gdy takie twierdzenie nie znajduje oparcia w przedłożonej dokumentacji planistycznej, w tym postanowieniach Konserwatora Zabytków, jak również sam skarżący taką możliwość wykluczył, wystarczająco już świadczy o tym, że ustalenie parametru maksymalnej wysokości silosów nastąpiło w sposób całkowicie dowolny i arbitralny. Przekazanie gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego, nie może bowiem oznaczać, że uprawnienie gminy, o jakim mowa w art. 3 i 4 u.p.z.p., ma charakter nieograniczony i że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się bowiem, oprócz szeregu elementów, wymienionych w art. 3 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności. Dlatego jest oczywistym stwierdzenie, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Sprawując władztwo planistyczne, gmina powinna mieć zawsze na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, np. potrzeba interesu publicznego. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W orzecznictwie podkreśla się, że w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych (zob. wyrok NSA z 1.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15; wyrok NSA z 8.11.2017r., sygn. akt II OSK 224/17). Konieczne jest takie wyważenie ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednocześnie w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Nie ulega zatem wątpliwości, że każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi zostać szczegółowo uzasadniona i przeanalizowana. Brak tej analizy powoduje, że realizacja władztwa planistycznego w tej sprawie została dokonana przez organy gminy z naruszeniem zasady proporcjonalności we wprowadzaniu ograniczeń. Aby bowiem równowaga między przysługującym gminie władztwem planistycznym a ograniczanym postanowieniami planu prawem własności do nieruchomości objętych planem nie została zachwiana, wprowadzając te ograniczenia, rada gminy musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny mógł być osiągnięty jedynie poprzez ograniczenie tego prawa, a inne rozwiązania, choć brane pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji tego celu. Powołanie się na nieformalne spotkanie skarżącego z organem władzy konserwatorskiej, jako uzasadnienie dla przyjęcia obligatoryjnego elementu planu, jakim jest określenie maksymalnej wysokości zabudowy, w sposób wystarczający dowodzi przekroczenia przez Radę władztwa planistycznego, powodując konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 18 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, który na terenie oznaczonym symbolem "RM2.1" dopuszczenia wysokości silosów do 13 m. Z akt planistycznych nie wynika również, aby Rada w toku procedury uchwalania planu rozważała, w jakim zakresie ograniczenie w ten sposób prawa własności, było podyktowane innymi względami, np. było niezbędne dla realizacji celu publicznego lub zachowania ładu przestrzega.

Konieczność uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie tylko prawa własności i interesu właścicieli, ale również "wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury", "walorów architektonicznych i krajobrazowych" oraz "wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków" (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.), nie zwalnia Rady od wymogu podania adekwatnego uzasadnienia, z którego wynikałoby dlaczego uwzględniono takie a nie inne wymagania i walory. Poza ogólnym powołaniem się na zachowanie ładu przestrzennego oraz przeciwdziałanie degradacji historycznego krajobrazu kulturowego, jako uzasadnienia dla wykluczenia blaszanych silosów o wysokości 25m, przedłożona dokumentacja planistyczna nie zawiera danych, które wskazywałyby, że wprowadzone ograniczenia wysokościowe, rzeczywiście wynikają z określonych w planie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad kształtowania i ochrony krajobrazu. Również wytyczne konserwatorskie nie dają podstawy do wprowadzenia w planie ograniczeń dotyczących wysokości silosów (dotyczą one natomiast zakazu lokalizacji wolnostojących silosów w strefie A i B ochrony konserwatorskiej (z wyjątkiem obudowanych, w budynkach). Nadto treści Studium nie daje podstaw do przyjęcia aby określenie parametru dotyczącego maksymalnej wysokości silosów do 13 m na terenie oznaczonym symbolem RM2.1, można byłoby zakwalifikować jako związanie Rady wynikające z tego dokumentu. Zgodnie ze Studium (str. 180): „Maksymalna wysokość budowli w granicach strefy „A” i „B”

ochrony konserwatorskiej, równoważne z obszarem ujętym w ewidencji zabytków, nie powinna przekraczać 15 m, a poza tymi strefami 30 m; w odniesieniu do ażurowych masztów i słupów, kominów, silosów, w tym o kratowej stalowej konstrukcji położonych poza strefami „A” i „B” ochrony konserwatorskiej, równoważnych z obszarem ujętym w ewidencji zabytków, dopuszcza się wysokość do 60 m, dla elektrowni wiatrowych 230,0 m, jeżeli nie koliduje to z wymaganiami tych i innych stref ochrony konserwatorskiej. Powyższe parametry nie obowiązują dla terenów w obrębach wsi Siedlce oraz Zakrzów, dla których maksymalna wysokość budowali w granicach stref „A” i „B” ochrony konserwatorskiej, równoznacznych z obszarem ujętym w ewidencji zabytków, nie powinna przekraczać 9 m”. Ograniczenie się Rady treścią studium, oczywiście nie oznacza, że regulacja planu miejscowego musi być kopią studium, gdyż wówczas brak byłoby racjonalnego uzasadnienia dla ustawowego rozróżniania studium i planu miejscowego, jako aktu precyzującego władczo i konkretnie ustalenia studium. Ponieważ w powołanym fragmencie studium w sposób precyzyjny wskazuje się, że wysokości takich budowli jak silosy, w granicach stref "A" i "B", nie powinna przekraczać 15 m, to Rada powinna wykazać, dlaczego w zaskarżonym planie ograniczyła taką wysokość do 13 m. Co więcej, zgodnie ze studium (str. 186): „Wskaźniki ustalone w studium mogą podlegać lokalnym korektom w następującym zakresie: nie więcej niż 25 % dla wskaźnika, w przypadku uzasadnionej potrzeby nawiązania zagospodarowaniem projektowanym dla zagospodarowania istniejącego, charakteryzującego się innymi wskaźnikami niż podane w studium, przyjętej technologii dla lokalizowania obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej”. Analiza stanowiska skarżących, zarówno prezentowanego w toku procedury planistycznej, a później przed sądem administracyjnym, dowodnie wykazała, że powołali się oni dokładnie na wymiennie w studium okoliczności. Tym samym gołosłowne okazało się twierdzenie organu o tym, że treść planu miejscowego jest kompromisem pomiędzy wnioskami mieszkańców a wytycznymi konserwatorskimi.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną wysokość zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), brak takiego parametru w planie - z powodu eliminacji § 18 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, jako przyjętego z naruszeniem władztwa planistycznego, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim oznaczenie symbolem "RM 2.1" odnosi się do terenu działek ewidencyjnych o numerach 709 i 708. Obligatoryjny element planu miejscowego w postaci maksymalnej wysokości zabudowy, nie może być bowiem pominięty w stosunku do podstawowego przeznaczenia terenów "RM 2.1". Tylko wyeliminowane całości postanowień planu w tym zakresie zapobiegnie jego nieczytelności oraz nie doprowadzi do sytuacji, że akt ten będzie niewykonalny z powodu jego niekompletności.

Sąd nie podzielił zarzutu naruszenia art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 i art. 20 u.p.z.p. poprzez uchwalenie w strefie "B" ochrony konserwatorskiej zakazu budowy silosów poza obszarem "RM2.1", pomimo że studium nie przewidywało takiego zakazu dla strefy "B", lecz przewidywało go jedynie w strefie "A" ochrony konserwatorskiej. Brak wprowadzenia w studium takiego zakazu w strefie "B" ochrony konserwatorskiej, nie oznacza, że Rada nie mogła wprowadzić takiego zakazu na obszarze planu znajdującym się w strefie "B". O naruszeniu postanowień studium można byłoby mówić wówczas, gdyby w planie wprowadzić zakaz lokalizacji wolnostojących silosów, pomimo zapisów studium mówiących wprost o dopuszczalności takiej lokalizacji lub wówczas gdyby studium zakazywało wprost lokalizacji silosów, a plan dozwalał. Jak już wyżej to wskazano, treść planu miejscowego nie musi być kopią studium. Rada nie przekroczyła zatem co do zasady granic przysługującego jej władztwa planistycznego wprowadzając ograniczenia lokalizacji dla określonego typu silosów w strefie "B" ochrony konserwatorskiej. Takie stanowisko było podyktowane stanowiskiem organu władzy konserwatorskiej, wyrażonym w wytycznych konserwatorskich oraz w późniejszych uzgodnieniach.

Sąd nie podzielił argumentacji skarżących dotyczącej § 11 ust. 3 pkt 13 lit. d zaskarżonego planu w brzmieniu: „Ustala się zasady ochrony środowiska kulturowego. (...) Dla strefy B ochrony konserwatorskiej (...) obowiązuje (...) zakaz: stawiania wolnostojących silosów za wyjątkiem silosów obudowanych, w budynkach; za wyjątkiem terenu oznaczonego symbolem "RM2.1". Kwestionowany przepis uchwały wprowadza dwa wyjątki od zakazu stawiania wolnostojących silosów. Pierwszy z tych wyjątków, dotyczy silosów obudowanych w budynkach. Drugi, dotyczy dopuszczenia lokalizacji silosów na terenie oznaczonym w planie symbolem "RM2.1". Potwierdzeniem dla takiej interpretacji przepisów jest treść § 18 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, który na terenie oznaczonym symbolem "RM2.1" dopuszcza wysokość silosów do 13 m. Ponadto zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 10 uchwały, ustalającym zasady ochrony środowiska kulturowego dla strefy "B" ochrony konserwatorskiej, na terenie oznaczonym symbolem "RM2.1", obowiązują dopuszczenia zawarte w ustaleniach szczegółowych w zakresie wysokości. Mamy zatem spójną regulację, abstrahując w tym miejscu od uwzględnienia wcześniejszych zarzutów kierowanych przeciwko § 18 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, która wypełnia kryteria prawidłowej legislacji i wbrew zarzutom skargi, nie daje ona podstaw do twierdzenia, że uchwalony plan

nie wprowadza ograniczeń wysokościowych dla silosów obudowanych, w budynkach poza terenem "RM2.1". Plan poza terenem "RM2.1" nie dopuszcza możliwość budowy silosów obudowanych w budynkach nawet o wysokości 30 m, skoro zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 1 lit. 1 (w przypadku strefy A ochrony konserwatorskiej) oraz na podstawie § 11 ust. 3 pkt 10 lit. a (w przypadku strefy B ochrony konserwatorskiej) Rada wprowadziła dla budynków jednolite ograniczenie dotyczące ich wysokości do 9 m. Tym samym silosy wbudowane w budynkach nie mogą przekroczyć tej wysokości. Tym samym nie znajduje uzasadnienia zarzut skargi dotyczący dopuszczalności stawiania silosów ponad 13 m w strefie "B" za wyjątkiem skarżących.

Z uwagi na powyższe, Sąd oddalił wniesioną skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzekł w punkcie IV wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł zaś na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.