$2 5'G'E' & J&' #:' & -#' ' ' 5');)) '7 ' ' ':-#E#6" &' &
' ')1 7 G') " * "#65 &.) & 5' '5:##. #6 :)G

42 E "&' & 5'G& " * " 5 ")* ') * & J #66 " :&' & # :-#
* : ; F

02 5')G. 5J * 5 #:@ "#6 '* # A #6& D * " ' & '" ; *D&F

+2)" ' # "*5 5); #6;5 #' & - #'6 B ' "; '* '" & -#5#"6
;# " ; ':1' ; ') # @)" ': # & ;5 #E " # : #6)#5:);
5 D& *5' D*&& D& & " ': # #&6 # #61 & ' . ' & ': E " 'F

?2 & '5*&'' #:5'G) . J A :'&D * " ' &; *D"&

4 5@#6 @'* D)&@ &#6'& ' #:; *D&51* D #;6 & -):- @):&#" .
* ' & * '

2 5'G#6 & J ; 7@1 * 7 .' "' @ &#6) # : ' " ' 7 ;) &5 'F

$2 5')G " J1 & *) &# ' J1 6 # ' 5 #6 '* # F

42 5'G#6 &*J 7 1" " ' # ' & D& ' 6 # &" ') * ;") *)1
5'G) 5');J & J 5 - 5 **@' & F

02 & *)* '# B# '; # & #6 & D&15'G:' 6 " & J ; * &'5'& #:-
;) *)F

+2 5'#G6 J #6)&7 & D: & @ -G J :'. & ' F

?2 5'G & *J 5 *'@ ' 7& -):-#' # : 5#6 5 #6& - &C1 "#' " # '
* # ' #6) * &# ' B# '& @ #6F

32 '5'"' '5'& # : ' 5 #':#6 # #5'G" & J)& .5@ '&'" B#; * & #6
; '* D&F

(2 5'G#6 & J 6 #)*7 * " *)F# :

,2 & '5* "' ' ' 7 &' # : '15'G & J&)" ') 5 B5-* "
A :'&D * " ' & '" ; *D&

0 5@#6 @ & *#6' 5 . # & #6@):-#& #;6 ';:@ ." #-" 5)
$ $ 3=03?1 $3 K*) 6 '1 * ; -)1 & *;:@ ' 'E+-A IB# 7#6 * ' & * ':
$ + 1)5)7)G #& 1; @;* 'D #6) # 5:'' 5 * 5 & &'' #: ' ' ' & *
#6' 5 . # '. 1&) * '") . ') * ' & 5' A :'&D * '. ' &
; *D& ' & ' & # ;#6 C #6' 5 . # "'#6-& * 5 * &- '
)& 5 -' ' # &' #:@ #6' 5 . #);': #:; * &':)" G5 :& - # 'B '
' & ' '&' #A * " *) #6' 5 . # & '- * &' * 1D
; & - :' 5'# #6& * & ; ': ' '; ')#E: 1"5'); #6' 5 .)& & '")
#6& * & A * #6; C '#):-" G5 &*B#) & #;) &5 #61'# B#
" '#6 5 . 5); '&') 5 ' #6 '#6 #)' ' '") '

+ 5@# 'E+@ 7 G'C5' &1 ; @*; D '; & -):'* #6 & ':-#":5'
& * ': &'5#": 6 # #6 ' ' D& '5 #6

? 5@ 'E+@AI #6 ; *D&#6' 5 . # &#61 # *#6D '; & -):- @):-#'
) 5'

2 " ' ' &' # :& - ' # " '" " 1 5'G) . J 5 B5-A* :'&D * "
' & '" ; *D&#1 * '# B# & ' #6 '" #6' 5 . # "
& 5' '"A :'&D * '. ' & ; *D&% D #6' 5 . # & #;'
#6' 5 . # '1 &- '') & '. #6' 5 . F

$2 & G '& 5' *' ' & * 5'G) * J ' & '" & 5' ;) &@15 ;D
'& " . :-# #6& 5' ;) &@& ' ' 5 #:&' #:: 1 ') * '" B& # '
& ' :-#'. *#' :#@@ .7 ' & * & ;D ;) &5 #6

3 %; ' @. '" & *#6' 5 . # ;'.& -):#6 ; *D&#6' 5 . # #6 K
. ' ' " @; "

2 &; #6* 5 & &#6*5)# @ & - &) 5 & - ' . " ' '" & '" B# '*D&1

2 & ' B# '*D& ';' '# #61 & ; & J @ .' '" 1 ; & -)

'2 & &D' & #6 & #&6 ; & J @ ' '"* 5 #: # &':) # ' '" & &D & #6 7#&'7 5:); & ' '&D '. ; * & D; '&):-# *7D#'C) *D& &) ##66 5'.7 #61

E2) 5@; & - '* ') 5 &); #: #6 #5)6;#6'" # #6' ' '&7 " &' F

?2 & * ')')& D&

2) 5@ D))& D&&1 " D& ';' '# #6 ' ' " @; " ." " 5 '" . * " 1

;2 ' ' '&7 " &' 5'G '& '"J': # 5 * 5 #:@ *D& ; ' '. '. #: D&F

32 & * ' ' ' ;) *D& & # ' 7

2) 5@; & - '* &) - 'C '&# #6& * ': & B# 5 * ") '" : '# # 'C1 * D #6 " & & M+) +1

;2) # @ && 5 #6 L D '7&' !-.* '" * 'B5 #6 &) 0 * $ 5

+'-' 5 4
< 7 7 /8

9 B4 ' #'' 'D&1 #6 * 7 &7) ' ' '. 1 "' & * L * * 7 & ;) & . & ' ')

A # @' ' #) *) " 5) "; 5'" 9%15 * D '. ; & -):- @):-#') 5'

2 ' # ' ' & &' ' ') ' ' ;) & " ' * &': :' ':F

$2 ' # ' ')) '7' ':)-#'

2) 7). & *5)# ' '" 7 5 B#)# -G5 & #61

;2 E)*) '#6 # F

42 . ' ' "5 -)) :'5 *@5 #:@

2 ;) *D& " ' * 5 #6 :' #61

;2 E)*) & -#':1

#2 & -# #6 ;) *D& . # #6 . G & #61

2) 7). &;) & #6 & ;) * #6 " ' * 5 #61

'2 ; '* D&1) - 'C '# E)*) '#6 # ':F

02 . & ') #6 * 7 & ' 7')'.

2 " * " 5 & ' #6 ;) & ;) *D& ' " G' '* # 4J!N & ' #6 7* ;) &5 ':1

;2 & ' #6 ; 5 . # ' # &# :" :":&0J N & ' #6) &5 ':1

#2 & *5)# @ ' 5 .#:@'C'7' #6& #61

2 ; & - &:' #) *)" 5) ' '* # 55 ;) && 5'.7 B1!" 5 . # :-#': ' ')1

'2 5'G '& J' ;@ 5-# ";@: # : & #56 : D&" #6 & #561 '" ': - G $ & * : &' :-#' :' ';) '* " ' * 5 K &.5 #G':1-#

E2 ; 7*).") * # : ' ') . AF

+2 * 7 & ;) &

2 ; & -):' ' 5 #:);)7 & '&& 5 :-# " 5); ;5 L # "1

;2 " * " 5& * B;J *D&' * 5 #56#1) 5 '. ").)) * 5' # #6)1 ' " G' '* # J $1!"1

#2 " * " 5& * BJ& -#;)#6 *D& # #6 G & 5#6#1) 5 '. ") .)) * 5' ##6)1 ' " G* # J ?1!"1

2 #6) *D& 5'G :'* & :J* &) &'5); & '5 &' "' # #-6 #6 #6 5'.7D& #6 7 # #6 & #'61 # -# #6@& ' 5'4+O 0+O1 ' #6D&*- #' " # - 5); " " '")7:-"# " #6D&*@1 & * 5 ' #'.5 "1 ; - & "

?2 " " 5 & ' #6 7* ' ;)# &@: & 5 :-#- !!!"$F

32 " " 5 & ' #6 7* ' ;)# &@: ;5 L 3!#"-$F

(2 " " 5 ' E* BJ) 7*;) && ' & 5 :-#': $!1! "F

,2 " " 5 ' E* BJ) 7*;) && ' ;5 L #1'!: "

$ A # @' ' #) *) " 5) "; 5'" = 15 * D '. ; & -):- @):-#') 5'

2 ' # ' ' & &' ' ') ' ' ;) &) 7)*&#'::F

$2 ' # ' ')) '7' ':)-#'

2 E)*) '#6 # 1

;2 . &'& @ 'F

42 . ' ' "5 -)) :'5 *@5 #:@

2 ;) *D&)*# : #'61 & #6) 7). & #6& " #6 * '. ' " # K 6 '5 * "1

;2 & -# #6 ;) *D& . . #G &#6#61

#2 E)*) & -#':1

2 ; '* D)&1 'C '# E)*) '#6 # ':F

02 . ' '&) #6 * 7 & 7) ' ' '.

2 ':-#;) & " G' 5'. J ';) & ' ;) & &) . ') A :'&D * " ' & '" ; *D&1

;2) 5@' # -) *)5)1' '* # 55 -@) & D7 #&': 5'.7 B# " (1!" 5 . '# :-#&'::'&D * ':1

#2) 5@ # -) *)5)1' '* # 55 -@) & & #6 &': 5'.7 B# " (1!" 5 . '# :-#'& &':1

2 & ' #6 ;) & ;) ' "*D&& '* 0#! N & ' #6 7*) &5 ':1

'2 & ' #6 ; 5 . # ' # ' " G' ; J G G ! N & ' #6

E2 5'G'& J ' ;@ 5-# ";@: # : & #56 : D&" #6 & #&61 5 B&# * :-#': '# & #6';) 5 #6' ' :'* ;)) &5 '. 51' '" ': - G & * : &' * G ' 0!"$ &7).#&': " ': #' : &' * G *D: 6

.2 ; 7)*. ") * # : ' ')1 ':-# ": " - ' #6D.1&') 5 ' 5 #:&'. :) " G5 & :' ' . - - # . F

+2 * 7 & &': ;) &

2 " * " 5& * B;J *D&51#) 5 '. ").)) * 5' # #6)1'" G' '* # J1!" ' # ':-#;)#6 *D& & * B# '* # :-#"1 5 * D #6 & *5)# @ ;) &@

+ ' - ' 5 ; 4
6 7 6 C

9 : 4 & * # @ & & - - 5 # ' ' 7 1 * D " ' : & & 4 ?) 0) & $ 3 ' #
$! ! 4 5 &) . &) ' ' $! " ! 4 / % (! 3 1 3 ' ") 2 1 5 @

2 5 ' ' D & # " ; 5 # ' 6 9 % 1 = 4 1 $ & 1 & * B # 4 ! N F

$ 2 5 7 # 6 & ' & D & * B # N

9 4 . A # #; 6 D & : @ # 6 - 5) 1 # " - #) 5 ' " ' : # & ' . 5) . &
' ' ' . " ; * < 5 - * 5 ; @ ; D & 5 @ D & 1 & # ' 1 & # ' 1 @ . D & A 1 5 # 1
: - # * D & 1 : @ ' .) # 9 6 & : 7 - ' 8 & ; * # 6 < 5 - + * ! = # 6 = 4 = ! + , ! $! ! ?

9 ; 4 A * ') # 6 & 7 @ & " & ; * < 5 - * # 6

9 = 4 # 6 & # 6 & G # ') 7 & 4 ! : ' : . 7 ' & ' *) @ & "
A : ' & D & 5 B 5 - * ' .

7-# * % #6& 7 % > =4 =
8 9 ': * ': & ; <5-#6 #6
! " # $!
5 # * : .

7 52#'&& 1 4"#$ 5)

7-# * % $ #6& 7 % > =4 =
8 9 ': * ': & ; <5-#6 #6
! " # $!
5 # *$: .

7 52#'&& 1 4:"#$ 5)

7-# * % 4 #6& 7 % > =4 =
8 9 ': * ': & ; <5-#6 #6
! " # $!
5 # *4 : .

7 52#'&& 1 4"#$ 5)

7-# * % 0 #6& 7 % > =4 =
8 9 ': * ': & ; <5-#6 #6
! " # $!
5 # *0 #

7 52#'&& 1: -+ "#$ 5)

7-# * % + #6& 7 % > =4 =
8 9 ': * ': & ; <5-#6 #6
! " # $!
5 # *+ #

7 52#'&& 1 -+ "#$ 5)

'& # -#
9 ': * ': & * #6
<5- * #6

DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 682

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 449/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia WSA	– Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant	– Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 września 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 10 marca 2011 r. nr VII/31/11
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wilczyn

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 4 i 6, § 6 ust. 3 pkt 9, § 6 ust. 4 we fragmencie: „pod warunkiem uzgodnienia i uzyskania zezwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie przeprowadzenie inwestycji. W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi uprawnionemu do ich wykonywania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu.”, § 6 ust. 6, § 10 ust. 1 pkt 6 i 7, § 10 ust. 2, § 10 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały oraz załączników do uchwały nr 1.2 i 1.3;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowo administracyjnego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 10 marca 2011 r. nr VII/31/11 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w nawiązaniu do uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 27 sierpnia 2009 r. nr 0150/XLV/360/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospoda-

rowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wilczyn, po stwierdzeniu zgodności ustaleń projektu zmiany planu z zapisem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie wprowadzonym uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 4 grudnia 2007 r. 0150/XVIII/84/07, Rada Miejska w Obornikach Śląskich uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wilczyn.

W poszczególnych częściach tego aktu zamieszczone zostały: przepisy ogólne (rozdział 1), ustalenia ogólne (rozdział 2), ustalenia szczegółowe (rozdział 3) i przepisy końcowe (rozdział 4).

Uchwała w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powoływanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanego wcześniej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powoływanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 1 pkt 6 i 7, § 10 ust. 2, § 10 ust. 3 i 4 oraz załączników do uchwały nr 1.2 i 1.3, § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 4, 6, § 6 ust. 3 pkt 9, § 6 ust. 4 we fragmencie: „pod warunkiem uzgodnienia i uzyskania zezwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie przeprowadzenie inwestycji. W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi uprawnionemu do ich wykonywania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu.”, § 6 ust. 6 oraz § 10 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Uzasadniając żądanie skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem MN1, a w pkt 6 i 7 tego przepisu postanowiła, że powyższe obszary będą podzielone na działki o minimalnej wielkości 1000 m^2 dla zabudowy wolno stojącej oraz 700 m^2 dla zabudowy bliźniaczej. Natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie powierzchnia działek na obszarze M-2, w którym zawiera się podobszar MN1 określona została na co najmniej 1500 m^2. Organ nadzoru zarzucił, że zmieniając minimalną dopuszczalną powierzchnię działek Rada Miejska nie dochowała obowiązku zgodności zapisów planu miejscowego w studium i zaprzeczyła deklarowanym wcześniej intencjom ochrony środowiska i ładu przyrodniczego.

Wojewoda Dolnośląski wskazał następnie, że w § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem 1 P/U (wersja graficzna − załącznik do uchwały nr 1.3) dopuszczając istnienie na nich działalności usługowej o charakterze hotelarsko-gastronomicznym. Tymczasem tereny te w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oznaczone są symbolem P, jako tereny działalności produkcyjnej, baz, składów i magazynów, z dopuszczeniem remontów i przebudów budynków istniejących oraz budowy nowych. Uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska wykroczyła poza granice przeznaczenia terenów określone w studium.

Zdaniem organu nadzoru remont i przebudowa budynków oznaczają techniczną zmianę, nakazują jednak pozostawanie przy określonym ich przeznaczeniu, niedopuszczalna jest bowiem dowolna zmiana klasyfikacji obiektu.

Ponadto w § 10 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały Rada Miejska określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1 2P, 2 2P i 3 ZP jako tereny zieleni parkowej (wersja graficzna – załącznik do uchwały nr 1.2). Organ nadzoru zwrócił uwagę, że w studium cześć tych terenów określona jest symbolem ZL jako tereny leśne. Wprowadzono na nich zakaz wznoszenia jakiejkolwiek zabudowy. Tymczasem uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Miejska dopuściła budowę budynków gospodarczych infrastruktury towarzyszącej oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych. Tym samym zmieniono przeznaczenie dla tych terenów określone w studium. Burmistrz Obornik Śląskich w toku postępowania nadzorczego wyjaśnił, iż jest to uszczegółowienie zapisów studium. Zdaniem organu nadzoru, zmiana przeznaczenia powyższych obszarów z terenów leśnych na zieleń parkową a nadto dopuszczenie wznoszenia budynków, stanowi zbyt daleko idącą zmianę

w stosunku do zapisów studium, wprowadzając tym samym w planie regulacje, które są niezgodne z zapisami studium.

W dalszej argumentacji Wojewoda Dolnośląski odwołał się do treści przepisów art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślając obowiązek zachowania w procedurze planistycznej zgodności postanowień projektu planu miejscowego z ustaleniami studium, które są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Wskazując na poglądy prezentowane w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych organ nadzoru wyjaśnił, że modyfikacja przeznaczenia danych terenów może nastąpić wyłącznie po uprzedniej zmianie studium dokonanej w odpowiednim trybie.

W dalszej części skargi Wojewoda Dolnośląski podał, że w § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt. 4, 6, § 6 ust. 3 pkt 9, § 6 ust. 4 we fragmencie cytowanym na wstępie oraz w § 6 ust. 6 i § 10 ust. 2 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek konsultowania i uzgadniania oraz zawiadamiania o wszelkich działaniach inwestycyjnych właściwego konserwatora zabytków.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, 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 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia przyznają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto organ podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141).

W ocenie organu nadzoru wskazane 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, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej.

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił również, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej, przy czym ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i 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 dodatko-

wych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek również w odniesieniu do terenów znajdujących się w strefie „B" ochrony konserwatorskiej, strefie „K" ochrony krajobrazu kulturowego", strefie „OW" ochrony zabytków archeologicznych i w obrębie stanowisk archeologicznych, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W ocenie organu nadzoru wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Kwestionowane zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wcześniej powoływanej. Z jego treści wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 24 czerwca 2011 r. Burmistrz Obornik Śląskich wyjaśnił m.in., że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miała na celu poprawę układu komunikacyjnego obsługującego tereny zabudowy mieszkaniowej i dostosowanie go do już dokonanego podziału geodezyjnego.

Podał również, że zamieszczony w studium zapis dotyczący obszaru określonego jako P przewiduje przebudowę istniejących obiektów, a więc m.in. zmianę parametrów użytkowych oraz wskazuje, iż „pozostałe zasady i warunki zagospodarowania terenu do ustalenia w planie miejscowym". W zmianie planu uwzględniono stan faktyczny dopuszczając w granicach przedmiotowego terenu, poza obiektami produkcyjnymi i magazynowymi również obiekty usługowe.

Ponadto Burmistrz Obornik Śląskich podał, że teren 1 ZP (dz. nr 161/4), w rzeczywistości stanowi użytek oznaczony w ewidencji gruntów jako „Lz-ŁV" − grunty zadrzewione i zakrzewione" i nie jest lasem. Podobnie tereny: 2ZP – część dz. nr 153/4 to ŁIV – łąki trwałe" a 3ZP (dz. nr 153/8) stanowi użytki Lz-ŁN grunty zadrzewione i zakrzewione" co znalazło odzwierciedlenie w zmianie planu. Tereny oznaczone symbolami 2ZP i 3ZP w studium również posiadają przeznaczenie ZP − tereny zieleni parkowej, dla których zaleca się lokalizację obiektów, urządzeń i elementów parkowo-wypoczynkowo-rekreacyjnych oraz dopuszcza się lokalizację obiektów małej gastronomii. W zmianie studium wymienione tereny wraz z sąsiednimi zbiornikami wodnymi wchodzą w skład zabytkowego założenia zieleni i objęte są „strefą ochrony założeń zieleni", wobec czego należy – zdaniem Burmistrza – uznać, iż wymienione tereny stanowią fragment historycznego parku, a przedmiotowa zmiana planu uszczegóławia zapis studium. Ponadto zmiana planu ma na celu umożliwienie lokalizacji zabudowy gospodarczej związanej z obsługą stawów, jako że wszystkie te tereny wraz z całą działką nr 153/4, na której usytuowane są stawy stanowią jedną nieruchomość i są własnością jednej osoby fizycznej, prowadzącej gospodarstwo rybackie a nie posiadającej jakiegokolwiek zaplecza.

Odnosząc się do kwestionowanych przez organ nadzoru zapisów zawartych w § 6 przedmiotowej uchwały oraz w § 10 ust. 2 pkt 4 lit. a Burmistrz Obornik Śląskich wyjaśnił, że ustalenia te umieszczone zostały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w wielu przypadkach brak zapisów wskazywanych przez ten organ był powodem odmowy uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 7 września 2011r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje skargę i wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie, natomiast pełnomocnik Gminy Oborniki Śląskie oświadczyła, że podtrzymuje argumenty zawarte w odpowiedzi na skargę i wniosła o nieuwzględnienie skargi w zakresie zarzutów dotyczących terenów 1 ZP, 2 ZP, 3 ZP i Załącznika 1.2.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

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

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

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

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

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

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

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Kwestionując w określonym zakresie uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 10 marca 2011r. Nr VII/31/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wilczyn, Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 1 pkt 6 i 7, § 10 ust. 2, § 10 ust. 3 i 4 uchwały oraz załączników do uchwały nr 1.2 i 1.3, § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 4, 6, § 6 ust. 3 pkt 9, § 6 ust. 4 we fragmencie: „pod warunkiem uzgodnienia i uzyskania zezwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie przeprowadzenie inwestycji. W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi uprawnionemu do ich wykonywania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu” oraz § 6 ust. 6 i § 10 ust. 2 pkt 4 lit. a, zarzucając przyjęcie ustaleń planistycznych zawartych w tych zapisach z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 4

w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 20 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Istotne zatem jest, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, który jest aktem prawa miejscowego.

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

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowana. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze ius cogens, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1−12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregokolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

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

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.]. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

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

Uwzględniając powyższy Sąd podzielił zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, odnoszące się do zapisów § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 4 i 6, § 6 ust. 3 pkt 9, § 6 ust. 6, § 10 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz § 6 ust. 4 we fragmencie: „pod warunkiem uzgodnienia i uzyskania zezwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie przeprowadzenie inwestycji.

W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi uprawnionemu do ich wykonywania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu”.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia skarżącego organu nadzoru, iż we wskazanych powyżej zapisach, w których Rada Miejska Obornik Śląskich wprowadziła w sposób nieuprawniony dodatkowe obowiązki na uczestników procesu inwestycyjnego w formie konsultowania, uzgadniania oraz zawiadamiania o wszelkich działaniach inwestycyjnych właściwego konserwatora zabytków w istocie dokonana została modyfikacja przepisu art. 36 powoływanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami z jednoczesnym przekroczeniem kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy.

Sąd podziela również ocenę Wojewody Dolnośląskiego przedstawioną w uzasadnieniu skargi, dokonaną z uwzględnieniem zasady zgodności ustaleń planu z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowana przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej /art. 9 ust.1 u.p.z.p./. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (por. wyroki NSA: z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07, publ.www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowana przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07, publ.www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jeżeli zatem rada gminy może w studium określić przeznaczenie danego terenu, to czyniąc to w konsekwencji ogranicza swobodę w ustaleniu przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego.

Z ujednoliconego tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie (uchwała z dnia 4 grudnia 2007 r. nr 0150/XVIII/84/07) wynika, że dla strefy M-2, przewidzianej pod zabudowę mieszkaniową wolnostojącą ze względu na szczególne walory krajobrazu przyrodniczego i kulturowego gminy Oborniki Śląskie jedną z ustalonych szczególnych zasad zagospodarowania jest zastrzeżenie powierzchni działki jako co najmniej 1500 m^2. Z tych względów zawarte w § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 zaskarżonej uchwały zapisy dopuszczające inne minimalne powierzchnie działek, mogących powstać w wyniku podziału (1000 m^2 i 700 m^2) należy uznać – wobec ich niezgodności z ustaleniami studium – za naruszające zasadę sporządzania planu miejscowego.

Tak kwalifikowaną wadliwością obarczone zostały również zapisy zawarte w § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w których Rada Miejska Oborniki Śląskie określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem 1P/U (załącznik graficzny nr 1.3), uwzględniając w nim również – jako dopuszczalną i zgodą ze zmianą planu lokalizację budynków usługowych – w tym o charakterze gastronomiczno-hotelarskim. W studium tereny te oznaczone są symbolem P, oznaczającym tereny działalności produkcyjnej, baz, składów i magazynów z dopuszczeniem remontów i przebudowy budynków istniejących oraz budowy nowych. Ten ostatni zapis nie uprawnia jednak – zdaniem Sądu, podzielającego stanowisko organu nadzoru w tym zakresie – do podejmowania takich działań inwestorskich, których faktycznym skutkiem byłaby zmiana przeznaczenia terenu. Z tych względów nie można uznać za słuszną argumentacji Burmistrza Obornik Śląskich, odnoszącej się do omawianych zapisów planistycznych. Dotyczy to również legalnej możliwości dostosowywania ustaleń planu do istniejącego niezgodnego z zapisami studium sposobu zagospodarowania i zainwestowania terenu.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela wskazywany w uzasadnieniu skargi pogląd prezentowany w judykaturze, zgodnie z którym zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, można dokonać po uprzedniej zmianie kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r. II OSK 32/08). Oznacza to, że możliwa jest zmiana przeznaczenia terenu, w sytuacji gdyby taka potrzeba zaistniała, po uchwaleniu studium, ale poprzez jego zmianę, a nie poprzez uregulowanie danej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie niż w Studium.

W uznaniu Sądu uzasadnione jest również kwestionowanie przez Wojewodę Dolnośląskiego legalności ustaleń przyjętych w § 10 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały określających przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1 ZP, 2 ZP i 3 ZP jako tereny zieleni parkowej (załącznik graficzny nr 1.2). W zakresie tych ustaleń Rada Miejska uwzględniła jako dopuszczalną i zgodną ze zmianą planu lokalizację budynków gospodarczych dla potrzeb obsługi stawów, infrastruktury towarzyszącej oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych.

Z części tekstowej i rysunku studium wynika, że część terenów 1 ZP, 2 ZP i 3 ZP określone jest w nim symbolem ZL, oznaczającym tereny leśne, dla których przyjęto zakaz wznoszenia jakiejkolwiek zabudowy.

Zgodzić się zatem należy ze skarżącym organem nadzoru, zarzucającym omawianym ustaleniom planistycznym niezgodność z zapisami studium. Zdaniem Sądu wobec tak sformułowanego zarzutu nie można skutecznie powoływać się na dane wynikające z ewidencji gruntów ani na dozwolone w studium uszczegółowienie jego zapisów odpowiednimi ustaleniami planistycznymi. Ustalenia te – jak zasadnie stwierdza organ nadzoru – zawierają treść niezgodną z zapisami studium. Sąd – uwzględniając kolorystykę oznaczeń terenów przyjętą w rysunku studium – uznał również, że nieprawidłowe jest twierdzenie Burmistrza Obornik Śląskich o przeznaczeniu w studium terenów oznaczonych w planie symbolami 2 ZP i 3 ZP również na zieleń parkową o symbolu ZP z zaleceniem lokalizacji obiektów, urządzeń i elementów parkowo-wypoczynkowo-rekreacyjnych oraz dopuszczeniem lokalizacji obiektów małej gastronomii.

Ponadto dla oceny zgodności ustaleń planistycznych z zapisami studium nie ma znaczenia – na co wskazano już wcześniej w uzasadnieniu wyroku – istniejący stan zagospodarowania terenu i ewentualne potrzeby czy oczekiwania w tym zakresie jego właściciela, jeżeli nie zostały one uwzględnione wcześniej w studium.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny − uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne − stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy − Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej regulacji, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.