



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5518

WYROK NR II SA/WR 130/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2015r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII/500/14
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego północnej części wsi Mokronos Dolny

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 września 2014 r. (Nr XLVIII/500/14) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Mokronos Dolny wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) a także art. 19 ust. 3, art. 31 ust. 1a i ust. 2, art. 37 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.).

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że z dokumentacji planistycznej do kwestionowanej uchwały wynika, że projekt planu był trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu. W trakcie wyłożenia w dniach od 1 do 29 marca 2013 r. wniesiona została uwaga dotycząca przewężenia drogi oznaczonej symbolem KDD.2 (ul. Morełowa) na długości ok. 40 m na wysokości nieruchomości przy ul. Morełowej 7 (dz. nr 4/9), wyznaczenia ok. 200 m odcinka jako drogi jednokierunkowej oraz wydzielenia pasa zwężonego z przejazdem wahadłowym. Uwaga ta nie została uwzględniona przez Burmistrza, ponieważ wnioskowane zmiany ingerowały w układ komunikacyjny jednej z ważniejszych ulic na terenie wsi Mokronos Dolny. Ponadto ze względu na konieczność zachowania ładu przestrzennego poprzez dostosowanie nowo realizowanej zabudowy do parametrów zabudowy już istniejącej nie uwzględniono także uwagi postulującej zwiększenie określonej w § 9 pkt 4 lit. a uchwały maksymalnej wysokości budynków, z 9 m do 10 m, zwiększenie dopuszczalnej liczby kondygnacji z 2 do 3 oraz usunięcia w § 9 pkt 7 lit a uchwały słów „o symetrycznym układzie połączeń dachowych i kątem spadku pomiędzy 30° a 45°”.

W toku procedury planistycznej złożono także uwagę postulującą przedłużenie ulicy Agrestowej w kierunku wschodnim w celu połączenia z drogą wojewódzką nr 347 (ul. Parkowa), zapewnienie miejsc do uprawiania sportu oraz terenów zielonych i parkowych na terenie wsi Mokronos Dolny jak też zaplanowanie wzdłuż ulicy Parkowej miejsca na przyszły chodnik i ścieżkę rowerową. Uwaga o tej treści została ponownie złożona w trakcie drugiego wyłożenia projektu planu, które miało miejsce w dniach od 31 maja do 2 lipca 2013 r. Uwaga nie została uwzględniona zarówno po pierwszym jak i po drugim wyłożeniu z powodu braku zgody zarządcy drogi na włączenie ul. Agrestowej do ul. Parkowej, braku gruntów możliwych do przeznaczenia pod nowe funkcje publiczne oraz ze względu na objęcie uwagą obszaru wykraczającego poza granice opracowania. W trakcie trzeciego wyłożenia w dniach od 23 czerwca do 14 lipca 2014 r. nie złożono żadnych uwag do projektu planu.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego pismem z dnia 17 października 2014 r. organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienie, dlaczego Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wbrew wymaganiom z art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie rozpatrzyła uwag wniesionych do projektu planu w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia do publicznego wglądu. Zwrócono także uwagę, że zapisy § 7 pkt 4 oraz pkt 5 uchwały w zakresie, w jakim przewidują wymóg przeprowadzania badań archeologicznych i wprowadzają wymogi wobec osób przeprowadzających takie badania, stanowią powtórzenie regulacji ustawowych i nie mogą być wprowadzane na mocy uchwały Rady Miejskiej.

W odpowiedzi Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wyjaśnił, że postanowienia § 7 pkt 4 i 5 nie naruszają delegacji ustawowych, a ewentualny zarzut powtórzenia regulacji ustawowych nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Ponadto, wyjaśnił że w toku procedury planistycznej nie naruszono art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwalając plan debatowała nad projektem uchwały z trzeciego wyłożenia do publicznego wglądu, do którego nie wpłynęły uwagi, co też jest równoznaczne z tym, że uzyskał on akceptację społeczności lokalnej. W ocenie Burmistrza, Rada Miejska rozstrzyga nieuwzględnione uwagi tylko do przedłożonego jej projektu uchwały, a z uwagami złożonymi do wersji wcześniejszych nie ma obowiązku się zapoznawać.

Wojewoda odwołując się szeroko do trybu uchwalania miejscowego planu oraz wypracowanych w tej kwestii poglądów judykatury uznał, że brak jest podstaw do podzielenia stanowiska organu. W tym kontekście wskazał, że tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi cykl sekwencji

jakie podejmowane są przez organy gminy, skonkretyzowane szczegółowo w art. 17 u.p.z.p. Wynika z niego, że organ wykonawczy gminy rozpatruje uwagi do projektu planu, wniesione przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od upływu terminu ich składania (pkt 12). Zgodnie z pkt 13 organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Kolejną czynnością organu wykonawczego jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, gdyż zgodnie z art. 20 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Z przedstawionych regulacji wynika zatem, że radzie należy przestawić projekt uchwały wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy. Ustawa wprost nie wskazuje, czy radzie mają być przedstawione tylko uwagi zgłoszone i nieuwzględnione po ostatnim wyłożeniu projektu planu, czy też - jeżeli projekt planu był wykładany kilkakrotnie - po każdym kolejnym wyłożeniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw przez organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nie uwzględnienia uwag decydujące stanowisko co do wniesionej uwagi ustawodawca przypisał radzie gminy.

Zdaniem Wojewody wprowadzony w art. 20 u.p.z.p. wymóg rozstrzygania przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. Każda z uwag powinna być na sesji odczytana ze wskazaniem na rysunku planu terenu, którego dotyczy i powinno być przedstawione stanowisko wójta z uzasadnieniem dla odrzucenia uwagi. Ponadto każdą uwagę należy poddać indywidualnemu głosowaniu i na tej podstawie stworzyć listę uwag uwzględnionych przez radę.

Przyjęcie poglądu, że radzie należałoby przedstawić tylko uwagi zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu, mogłoby z kolei skutkować naruszeniem praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu i prowadzić do obejścia przywołanych regulacji. W odniesieniu do takiej uwagi organem ostatecznie decydującym o jej rozstrzygnięciu byłby bowiem wójt, a nie rada gminy. Ponadto z przepisów regulujących tryb postępowania nie wynika, aby osoba, która raz wniosła uwagę, która nie została następnie uwzględniona, musiała ją ponawiać przy kolejnym wyłożeniu projektu planu. W rezultacie, zdaniem Wojewody, należy przyjąć stanowisko, że co do zasady organ wykonawczy zobowiązany jest przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag, które zostały zgłoszone podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, gdyż to rada jako organ uprawniony do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag (por. wyrok WSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 647/13).

Kolejno organ nadzoru podniósł, że od okoliczności faktycznych danej sprawy zależeć będzie, czy nie rozpoznanie przez radę gminy uwag, które zostały wniesione w trakcie któregośkolwiek wyłożenia do publicznego wglądu i nie zostały uwzględnione przez wójta, będzie traktowane jako istotne naruszenie trybu uchwalania planu. W niniejszej sprawie skarżący uznał, że nie rozpatrzenie przez Radę Miejską uwag dotyczących przedłużenia ulicy Agrestowej w kierunku wschodnim w celu połączenia z drogą wojewódzką nr 347 (ul. Parkowa) nie mogło mieć wpływu na ostateczny kształt podjętej przez organ uchwały ze względu na brak zgody zarządcy drogi wojewódzkiej na włączenie ul. Agrestowej do ul. Parkowej. Pozostałe natomiast uwagi złożone w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a nie uwzględnione przez Burmistrza, powinny stać się przedmiotem analizy ze strony Rady Miejskiej. Dotyczyły one bowiem zagadnień mieszczących się w ramach władztwa planistycznego gminy. Składający uwagi postulowali bowiem zmianę parametrów drogi dojazdowej i dopuszczalnej wysokości budynków oraz ilości ich kondygnacji, modyfikacji obowiązującego układu połączeń dachowych i ich kąta spadku, jak też wyznaczenie w planie miejscowym na przyszły chodnik i ścieżkę rowerową. Nie dokonując oceny słuszności zajętą przez Burmistrza stanowiska w tych kwestiach i zasadności złożonych postulatów, Wojewoda wskazał, że Rada Miejska mogła potencjalnie, w wyniku analizy przedłożonego jej projektu i wszystkich uwag do niego złożonych, a nie uwzględnionych przez organ wykonawczy, stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie, tak jak przewiduje to art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Mogła ona stwierdzić konieczność dokonania zmian w przyjętych rozwiązaniach

komunikacyjnych, przeprowadzić odmienną ocenę wymogów zachowania ładu przestrzennego w kontekście dopuszczalnej wysokości budynków, ilości kondygnacji czy wymaganego układu połączeń dachowych. Zgodnie z treścią Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie, dostępnym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy, wszelkie wskaźniki i parametry zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów o odrębnych funkcjach mogą być korygowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie skarżącego organ stanowiący mógł także stwierdzić konieczność zapewnienia na obszarze objętym planem terenów zielonych i parków czy miejsc do uprawiania sportu. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie dopuszcza bowiem w granicach terenów MM przeznaczenie terenu na zieleń o różnym charakterze, przeznaczenie terenu na funkcje usług sportu i rekreacji, przeznaczenie terenu na zieleń, w tym m.in. lasy i zadrzewienia, oraz tereny rolne jako zachowanie stanu istniejącego (str. 74).

Ponadto, zdaniem Wojewody również uwaga dotycząca zaplanowania wzdłuż ulicy Parkowej chodnika i ścieżki rowerowej, uznana za postulat dotyczący terenów poza zakresem opracowania, powinna być rozpatrzona przez Radę Miejską. Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia uwagi przez Burmistrza przesądza bowiem wyłącznie o lokalizacji tego typu inwestycji, podczas gdy w uwadze wskazuje się na potrzebę zbudowania chodnika i ścieżki rowerowej wzdłuż drogi 347, co nie wyklucza możliwości umiejscowienia ich na terenach przyległych do tej drogi, a mieszczących się w granicach opracowania. Poza tym skarżący podał, że ewentualne zmiany w projekcie planu przewidziane przez Radę Miejską niekoniecznie musiałyby polegać na przyjęciu dokładnie takich rozwiązań, jakie postulują mieszkańcy. Sama już jednak treść uwagi może zwrócić uwagę organu stanowiącego na dany problem, prowokując go do poszukiwania innych rozwiązań.

Konkludując tą część rozważań skarżący podał, że zaniechanie przedstawienia Radzie złożonych uwag prowadziło do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu wynikającego z art. 17 pkt 14 u.p.z.p., gdyż mogło prowadzić do odmiennych treści planu niż zostały uchwalone. Mając z kolei na względzie, że uwagi nierozpatrzone przez Radę Miejską dotyczyły większości terenów, objętych granicami opracowania (drogi KDD2, graniczącej z terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami MN1 i MN3; terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od MN1 do MN11, od MU1 do MU6 oraz U1 - w zakresie zmian w § 9 pkt 4 lit a i pkt 7 lit a uchwały) oraz zmiany projektu poprzez lokalizację terenów zielonych, parków, sportu i rekreacji, chodnika i ścieżki rowerowej na obszarze objętym granicami opracowania konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego Wojewoda zwrócił także uwagę na to, że § 7 pkt 4 zaskarżonej uchwały został podjęty z naruszeniem kompetencji ustawowych. W przepisie tym przyjęto, że w obrębie i bezpośrednim sąsiedztwie strefy ochrony konserwatorskiej zabytków dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków, przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski. Zdaniem skarżącego uprawnienie Rady Miejskiej do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., musi być oceniane w kontekście postanowień art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który normuje kwestie związane z wykonywaniem prac w obrębie i bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych. W jego ocenie uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które będą prowadziły prace ziemne w granicach stanowiska archeologicznego, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Ponadto, Wojewoda zauważył, że przyznane organowi planistycznemu mocą art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uprawnienie do wprowadzania zakazów i nakazów w strefie ochrony konserwatorskiej nie może być realizowane w taki sposób, że zobowiązaniem do wprowadzenia zakazów i nakazów miałby być inny organ, wskazany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak jest bowiem uprawnień ze strony organu uchwałodawczego gminy do nakładania jakichkolwiek zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów. Zadania te wynikają wprost z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tylko one stanowią podstawę działań konserwatora.

Z kolei § 7 pkt 5 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że badania archeologiczne prowadzone są przez osoby posiadające kwalifikacje zgodnie z wymogami określonymi w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków Wojewoda zarzucił, że wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje wynika z ustawy, co też jest równoznaczne z brakiem podstaw do formułowania

podobnego wymogu w uchwale. Przepis bowiem z art. 37 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych, wskazując przy tym, że niezbędne jest określenie wykształcenia oraz wymaganej praktyki zawodowej, które powinny posiadać te osoby.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej oddalenie w zakresie naruszenie art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., natomiast uznała skargę w części dotyczącej naruszenia art. 19 ust. 3, art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 37 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wnosząc o uchylenie § 7 pkt 4 uchwały we fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski” oraz wykreślenie w całości § 7 pkt 5.

W uzasadnieniu organ podał, że sporządzając projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Mokronos Dolny, dopełniono wszystkich obowiązków wynikających z art. 17 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w tym uzyskano wszystkie stosowne uzgodnienia i opinie instytucji i organów właściwych, a następnie podjęto działania mające na celu uzyskanie uzgodnienia społecznego, które ma charakter wyjątkowy, gdyż dotyczy bezpośrednio zainteresowanych, czyli właścicieli nieruchomości objętych opracowaniem.

Projekty były wykładane do publicznego wglądu trzykrotnie. Każdorazowo oprócz ustawowo określonej formy obwieszczenia do publicznej wiadomości, wychodząc naprzeciw potrzebom obywateli, wyłożenie projektu do publicznej wiadomości ogłaszano także poprzez wywieszanie informacji na tablicach ogłoszeń we wsi Mokronos Dolny oraz na stronach internetowych urzędu wraz projektami planu. W trakcie sporządzania planu udział społeczeństwa był widoczny już na etapie przystąpienia do sporządzenia mpzp. Miało to wyraz w ilości złożonych indywidualnych wniosków. W debatach nad wyłożonymi do publicznego wglądu projektami brali udział zainteresowani.

Pierwszy projekt przygotowano i wyłożono do publicznego wglądu w dniach od 1 marca 2013 r. do 29 marca 2013 r. W debacie nad przyjętymi tam rozwiązaniami, która odbyła się 28 marca 2013 r., oprócz projektanta i przedstawiciela urzędu wzięło udział 6 osób, z których 5 złożyło uwagi. Łącznie do pierwszego projektu złożono 7 uwag, z czego jedna dotycząca działki 13/18 była złożona dwukrotnie i dotyczyła tego samego problemu. Część uwag rozstrzygnięciem Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie z dnia 29 kwietnia 2013 r. została uwzględniona.

W wyniku wprowadzenia nowych rozwiązań przedstawiono projekt planu, który nie uzyskał uzgodnienia Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei. Zaproponowano więc nowe rozwiązania przestrzenne w opracowaniu, który następnie wyłożono do publicznego wglądu w dniach od 31 maj 2013 r. do 2 lipca 2013 r. Do projektu wniesiono jedną trzywątkową uwagę nieuwzględnioną przez Burmistrza. Pierwsza dotyczyła niemożliwego z perspektywy Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei przedłużenia ulicy Agrestowej do drogi wojewódzkiej nr 347. Druga część dotyczyła terenów rekreacji dla mieszkańców wsi zlokalizowanych w południowej części wsi, na których zlokalizowana jest nowa świetlica wiejska. Trzecia część uwagi dotyczyła ulicy Parkowej, nieobjętej obszarem opracowania. Stanowiła ona powtórzenie nieuwzględnionej uwagi złożonej do pierwszego projektu z przyczyn wskazanych w rozstrzygnięciu z dnia 25 lipca 2013 r.

W efekcie rozmów przeprowadzonych z mieszkańcami wsi Mokronos Dolny na zebraniach sołectwa oraz indywidualnych spotkaniach z zainteresowanymi w urzędzie, Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie zdecydował się na przygotowanie trzeciego projektu. Zaproponowano nowe rozwiązania komunikacyjne dla obszaru opracowania. Polegały one na wprowadzeniu przewężenia ulicy Morelowej na wysokości działki 4/9 do 8m oraz ustaleniu przebiegu ulicy Orzechowej w obecnych jej granicach. Wyłożony w dniach 23 czerwca - 14 lipca 2014 r. do publicznego wglądu trzeci projekt miejscowego planu podobnie jak dwa poprzednie, został zamieszczony również na stronach internetowych urzędu. Mimo, że zainteresowani obywatele przychodzili do urzędu zapoznać się z projektem, w debacie nie wzięli udziału. Organ uznał, że projekt uzyskał akceptację społeczną, ponieważ przed jego uchwaleniem podpisano z właścicielami działek 3/1, 3/4, 4/2 oraz 4/9 przedwstępne warunkowe umowy sprzedaży części działek przewidzianych pod poszerzenie drogi dojazdowej KDD.2. Do projektu tego nie wniesiono uwag.

Przekazując organowi stanowiącemu projekt uchwały wraz z uzasadnieniem Burmistrz ze względu na powtórzenie procedury planistycznej za bezpodstawne uznał jednoczesne przekazanie listy

niewuwzględnionych uwag. Ponadto – jak wskazano w odpowiedzi na skargę - za takim działaniem przemawiało także to, iż wykładając trzeci projekt do publicznego wglądu zainteresowani mieli możliwość uczestniczenia w całym procesie planistycznym. Nie skorzystali jednak z możliwości wzięcia udziału w debacie ani z prawa wniesienia uwag. W konsekwencji organ uznał, że skoro obywatel nie ponawia uwagi, która nie została wcześniej uwzględniona, to domniemywać można, że uznaje on zasadność jej odrzucenia lub godzi się z zastosowanymi rozwiązaniami w nowych projektach.

Zdaniem skarżonego organu z art. 17 pkt 14 oraz art. 20 ust 1 u.p.z.p. w żaden sposób nie wynika, że uwagi mają być rozstrzygane ze wszystkich wyłożonych do wglądu projektów, a organy gminy przyjętym sposobem procedowania nie miały na celu ograniczenia niczyich praw. W tym kontekście wskazano, że mając na uwadze, że zmiany wprowadzane do kolejnych projektów mogły spowodować naruszenie art. 17 pkt 13 u.p.z.p. oraz to, że brak uzgodnienia społecznego spowoduje w dalszej perspektywie nieważność uchwały, Burmistrz poddał projekt ponownym uzgodnieniom społecznym. Otrzymując w projekt niekwestionowany przez zainteresowanych, przekazał go radzie do uchwalenia wskazując jednocześnie w uzasadnieniu na fakt złożenia uwag i ich częściowego nieuwzględnienia. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich była więc świadoma, że uwagi do poprzednich projektów planu były wnoszone oraz że debatowała nad trzecim projektem, który został zaakceptowany ostatecznym wyłożeniem go do publicznego wglądu poprzez nie wniesienie do niego uwag oraz fakt zawarcia wstępnych umów sprzedaży gruntów pod poszerzenie drogi KDD.2.

Ponadto organ podniósł, że z art. 17 pkt 14 u.p.z.p. wynika, że organ stanowiący gminy debatuje na jednym i ostatnim projektem uchwały, a w art. 20 pkt 1 ustawodawca nie wskazał, że rada rozpatruje niewuwzględnione uwagi do wszystkich projektów.

W świetle przedstawionych okoliczności Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uznała, że zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. są bezzasadne. Wskazała jednakże, że nawet gdyby przyjąć za zasadne stanowisko skargi w zakresie tychże nieprawidłowości, to niniejsze uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu.

Odnosząc się z kolei do zarzutów sformułowanych względem § 7 pkt 4 i 5 organ wyjaśnił, że przyjęte tam postanowienia zostały wprowadzone na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a intencją uchwalającego plan była ochrona domniemyanych zabytków archeologicznych znajdujących się w granicach obszaru opracowania. Rada Miejska, wprowadzając zapis „... w zakresie określonym przez organ konserwatorski”, nie miała jednakże na celu nakładania na organ konserwatorski jakiegokolwiek obowiązku, innego niż wynika z przepisów o ochronie zabytków. Regulacja pkt 5 jest natomiast niefortunnym powtórzeniem obowiązującego prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

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

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 września 2014 r. (Nr XLVIII/500/14) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Mokronos Dolny. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że podjęta ona została z uchybieniem art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co też stanowiło istotne naruszenie trybu jej uchwalania.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Uchwalenie miejscowego planu kończy procedurę planistyczną, która w sposób szczegółowy została określona w art. 17 u.p.z.p. Prawidłowe jej przeprowadzenie wymaga między innymi wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu celem zapoznania się z jego treścią przez podmioty zainteresowane i umożliwienia im składania uwag (pkt 9 i 11). W przypadku ich zgłoszenia ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zasadności. W pierwszej kolejności obowiązki w tej kwestii spoczywają na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, którzy sporządzają projekt planu miejscowego. Zgodnie z pkt. 12 zobowiązani są oni do rozpatrzenia wniesionych przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej uwag do planu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania, a następnie wprowadzenia zmian do projektu wynikającego z rozpatrzenia uwag i ponowienia w niezbędnym zakresie uzgodnienia. Lista nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy uwag przedstawiana jest radzie gminy wraz projektem planu, która to jako organ właściwy do uchwalenia niniejszego aktu zajmuje decydujące stanowisko w zakresie zgłoszonych a nieuwzględnionych uwag. W orzecznictwie jak i piśmiennictwie przyjmuje się, że rozpatrzenie przez radę uwag stanowi czynność odrębną od uchwalania planu i poprzedzającą jego uchwalenie, aby możliwe było ewentualne ich uwzględnienie w projekcie planu. Uwagi powinny zostać poddane indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę, które burmistrz powinien uwzględnić w planie oraz uwag nieuwzględnionych. Akt zawierający rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu. O rozstrzygnięciu uwag mówić można tylko w razie merytorycznego uzasadnienia ich przyjęcia lub odmowy uwzględnienia, które uzupełnione jest aktem głosowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 469/10, Lex nr 597621; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 589/10, Lex 597713, wyrok naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 466/10, lex 597616; Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 190-191).

Jakkolwiek z u.p.z.p. nie wynika *expressis verbis* czy radzie mają zostać przedstawione tylko zgłoszone i nieuwzględnione uwagi po ostatnim wyłożeniu planu, czy też również uwagi nieuwzględnione, które zgłoszone zostały na skutek wcześniejszego wyłożenia projektu planu, to jednak Sąd w składzie orzekającym kierując się potrzebą skutecznego zagwarantowania podmiotom zainteresowanym ich praw w procedurze planistycznej stoi na stanowisku, że obowiązkiem rady gminy jest rozpatrzenie każdej uwagi, która nie została uwzględniona przez organ wykonawczy. Podziela tym samym pogląd wyrażony w wyroku z dnia 1 października 2013 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt II SA/Ol 647/13), że z „treści art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 13 i 14 u.p.z.p., jak również obowiązku zagwarantowania praw

podmiotowych jednostki, które mogłyby zostać naruszone w wyniku przyjęcia, że tylko nieuwzględnione uwagi zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu winny zostać przedstawione radzie wynika, że wójt, burmistrz albo prezydenta miasta winien przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag, które zostały zgłoszone podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, bowiem rada jako uprawniony organ do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag”. Konsekwentnie Sąd w niniejszym składzie stoi więc na stanowisku, że warunkiem rozpatrzenia uwag przez organ uchwałodawczy nie jest ich uprzednie wniesienie wyłącznie do ostatniego projektu miejscowego planu przedstawianego do publicznego wglądu.

W rezultacie podzielić należy stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż niekwestionowany i niesporny fakt zaniechania w realiach niniejszej sprawy rozpatrzenia przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich wszystkich zgłoszonych do projektu planu uwag stanowi uchybienie wymaganiami stawianym przez art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a tym samym naruszenie trybu sporządzania planu. Ponadto zdaniem Sądu wadliwość ta ma charakter istotny, a zatem jest takiej natury, że prowadzi do sytuacji, w której nie można wykluczyć, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.

Oceniając w tym aspekcie stwierdzone naruszenie wskazać przede wszystkim trzeba, że w realiach niniejszej sprawy tylko zaniechanie rozpatrzenia uwagi dotyczącej przedłużenia ulicy Agrestowej w kierunku wschodnim celem jej połączenia z drogą wojewódzką nr 347 (ul. Parkowa) pozostawało w istocie bez wpływu na ostateczny kształt planu, gdyż w toku procedury planistycznej nie uzyskano zgody zarządcy drogi na takie działanie. Pozostałe uwagi obejmujące kwestie odnoszące się do zmiany parametrów drogi dojazdowej, wysokości budynków, ilości kondygnacji, obowiązującego układu połączeń dachowych i ich kąta spadku, wyznaczenia terenów rekreacyjnych oraz zielonych, czy też zaplanowania wzdłuż ulicy Parkowej miejsca na chodnik i ścieżkę rowerową dotyczą materii regulowanej władztwem planistycznym gminy. Tym samym Rada Miejska w Kątach Wrocławskich będąc lokalnym prawodawcą w tejże kwestii uprawniona była do ewentualnego stwierdzenia konieczności modyfikacji przyjętych przez organ wykonawczy rozwiązań względem, których złożone zostały uwagi obejmujące przywołane wyżej zagadnienia. Skoro bowiem jak zauważył to organ nadzoru z postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie wynika, że wszelkie wskaźniki i parametry zabudowy zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów mogą być korygowane w postanowieniach miejscowego planu to nie można wykluczyć, że organ stanowiący gminy nie podzieliłby zasadności zgłoszonych do planu uwag uznając, że mieszczą się one w granicach wymagań ładu przestrzennego. Podobnie też nie można a priori uznać, że organ uchwałodawczy nie podzieliłby zasadności zapewnienia na obszarze objętym planem terenów zielonych i parków czy miejsc do uprawiania sportu. Postanowienia przywołanego Studium dla terenów o dominującej funkcji mieszkaniowej, które w większości dotyczą niniejszego planu, dopuszczają dla tych obszarów przeznaczenie terenu na zieleń o różnym charakterze, przeznaczenie terenu na funkcje usług sportu i rekreacji czy też przeznaczenia terenu na zieleń, w tym m.in. lasy i zadrzewienia, oraz tereny rolne jako zachowanie stanu istniejącego.

Sąd podzielił także twierdzenia Wojewody co do tego, że nie było przeszkód, aby Rada Miejska w Kątach Wrocławskich rozpatrzyła uwagi postulujące zaplanowanie wzdłuż ulicy Parkowej miejsca na przyszły chodnik i ścieżkę rowerową. Wskazana tam potrzeba ich umiejscowienia wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 347 nie wyklucza ich lokalizacji na terenach przyległych do tejże drogi, które już jednak objęte zostały granicami niniejszego opracowania. Stąd nie było przeszkód, aby organ stanowiący gminy pochylił się nad dostrzeżonym przez mieszkańców problemem. Rozstrzygając w jego przedmiocie organ nie jest co prawda zobowiązany do zaaprobowania rozwiązań tożsamyh co postulowane w uwadze, ale jako lokalny prawodawca jest już zobligowany do oceny rozwiązań w sporządzonym miejscowym planie pod kątem walorów ekonomicznych przestrzeni.

Mając na uwadze to, że nierozpatrzone przez Radę Miejską uwagi dotyczyły większości terenów, objętych granicami opracowania (drogi KDD2, graniczącej z terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami MN1 i MN3; terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od MN1 do MN11, od MU1 do MU6 oraz U1 - w zakresie zmian w § 9 pkt 4 lit a i pkt 7 lit a uchwały) oraz zmiany projektu poprzez lokalizację terenów zielonych, parków, sportu i rekreacji, chodnika i ścieżki rowerowej na obszarze objętym granicami opracowania zasadnym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Niezależnie jednak od tego Sąd chciałby zauważyć, że podziela także dostrzeżone przez Wojewodę uchybienia względem § 7 uchwały. Regulacja ta w takiej części w jakiej obliguje organ konserwatorski do określenia zakresu niezbędnych do przeprowadzenia w strefie ochrony konserwatorskiej badań archeologicznych została bowiem podjęta z naruszeniem art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., nr 162 poz. 1568 ze zm.), który uprawnia organ stanowiący gminy do określenia w strefie ochrony konserwatorskiej ograniczeń, zakazów i nakazów mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. To zatem rada gminy uprawniona jest do określenia ograniczeń i obostrzeń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie może niniejszej kompetencji rozumieć jako uprawnienia do nakładania jakichkolwiek zadań w tej materii na organ konserwatorski, którego uprawnienia zostały w sposób wyczerpujący określone w drodze ustawy. Takie działanie stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Podobnie też należy kwalifikować zapisy § 7 pkt 5 normującego kwestie kwalifikacji osób przeprowadzających badania archeologiczne. Materia ta została określona w aktach wyższego rzędu – tj. art. 37 cyt. ustawy oraz wydanym na jego podstawie akcie podustawowym jakim jest rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych. Uregulowanie w drodze ustawy i rozporządzenia kwestii kwalifikacji osób przeprowadzających badania archeologiczne jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy, a ewentualne podjęcie postanowień w tym przedmiocie stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., 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 lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem pełnomocnika skarżącego organu, określone taryfowo.