



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 7308

**WYROK NR II SA/WR 52/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 21 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 lipca 2020 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Oława  
z dnia 26 kwietnia 2019 r. nr XI/59/2019  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego  
w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława

- I. stwierdza nieważność § 14 ust. 11 pkt 2 lit. a we fragmencie: „grafitowego (szarego) lub brązowego”  
zaskarżonej uchwały;**  
**II. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2019 r. nr XI/59/2019 podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XLIV/298/2013 Rady Gminy Oława w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława oraz uchwałą nr XXXI/190/2016 Rady Gminy Oława z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława, po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława, zatwierdzonego uchwałą nr XXXVII/359/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 r., Rada Gminy Oława uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy przyjęła: przepisy ogólne (Rozdział 1), przeznaczenie terenów (Rozdział 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuszania mas ziemnych i krajobrazów priorytetowych (Rozdział 3), zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (Rozdział 4), wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (Rozdział 5), zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady usytuowania i kształtowania zabudowy (Rozdział 6), sposób i terminy tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu (Rozdział 7), szczegółowe zasady i warunki ocalania i podziału nieruchomości (Rozdział 8), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (Rozdział 9), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (Rozdział 10), stawkę procentową na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (Rozdział 11), ustalenia szczegółowe dla terenów (Rozdział 12) oraz przepisy końcowe (Rozdział 13).

Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru w dniu 13 maja 2019 r.

Wojewoda Dolnośląski podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zakończył tego postępowania rozstrzygnięciem nadzorczym.

Pismem z dnia 10 grudnia 2019 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną powyżej uchwałę planistyczną.

W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 25, § 26, § 30, § 31, § 33, § 37, § 40, § 41 w zakresie terenu 4ZP, § 42, § 48 w zakresie terenu 1KDGW w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego, § 51 w zakresie terenu 4KDL oraz w zakresie terenu 7KDL w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego, § 52 w zakresie terenu 13KDD w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego, § 53 w zakresie terenów 1KDW-6KDW, 10KDW, 21KDW-24KDW uchwały nr XI/59/2019 Rady Gminy Oława z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów położonych w obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego (tereny: 1MN,MW,U-2MN, MW,U, 1MN-1.6MN, 2.MN-2.8MN, 1MU-12MU, 1MNU, 1U, 1US-2US, 1.10P,U, 4ZP, 1ZC, 1KDW-6KDW, 10KDW, 21KDW-24KDW, 4KDL, 7KDL w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego, 1KDGW w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego).

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Gminy Oława podjęcie regulacji uchwały, dotyczących terenów położonych w obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme, art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 i art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanej poprzez brak ponowienia procedury planistycznej w zakresie ponownego uzgodnienia projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu po uwzględnieniu uwagi złożonej do planu.

Uzasadniając wniosek kasacyjny skarżący organ nadzoru wskazał na wstępie, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającego

podstawy nieważności uchwały planistycznej, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, dokonywanej przy zastosowaniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Gminy Oława uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego.

W dalszej argumentacji Wojewoda Dolnośląski podał, że w trakcie analizy przedmiotowej uchwały oraz dokumentacji planistycznej do uchwały, zauważył, że zgodnie z wykazem uwag, złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława - II wyłożenie od dnia 12 października do dnia 12 listopada 2018 r., w związku z uwagą nr 7, dokonano zmiany w projekcie planu, tj. na obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego i dopuszczono pokrycia dachowe w kolorze grafitowym. Zmianę wprowadzono w § 14 ust. 11 pkt 2 a) zaskarżonej uchwały.

Równocześnie organ nadzoru zwrócił uwagę, że ograniczenie dotyczące kolorystyki pokrycia dachowego w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego wynika bezpośrednio z wniosków Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków z dnia 24 stycznia 2014 r.

Wyjaśnił też, że w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym występował dwukrotnie, w formie pisemnej, do Gminy Oława, o wyjaśnienie uzgodnienia tej zmiany. Pierwszy raz w dniu 17 czerwca 2019 r. oraz ponownie pismem z dnia 18 lipca 2019 r., odnoszącym się do uzgodnienia zmian z konserwatorem zabytków.

Przewodniczący Rady Gminy Oława w piśmie, datowanym na dzień 24 maja 2019 r., stwierdził, że: „Ad.4 W związku z licznymi uwagami mieszkańców dotyczącymi kolorystyki dachu, Wójt Gminy postanowił przychylić się do wprowadzenia w zapisach ustaleń planu dachu w kolorze grafitowym (szarym). Powyższe wynika zarówno z tradycji architektonicznej zabudowy wiejskiej (stosowano szeroko łupek), jak i z dotychczasowych realizacji. Problem był zgłaszany na dyskusjach publicznych, był też indywidualnie konsultowany przez inwestorów z DWKZ. Rozstrzygnięcie Wójta Gminy przesłane zostało do DWKZ. W załączeniu potwierdzenie przesłania dokumentów do DWKZ (zał. nr 9).”

W załączeniu do wyjaśnień dołączono jednak potwierdzenie nadania pisma do DWKZ z dnia 15 maja 2018 r., a więc sprzed drugiego wyłożenia planu, na którym wnioskowano o zmianę kolorystyki dachu.

Skarżący organ nadzoru - odnosząc się do wyżej przytoczonych wyjaśnień, wskazał na dyspozycję przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski przywołał art. 17 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który - określając kolejność czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego - wskazuje, że wójt ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Następnie wójt wyznacza termin, w trakcie którego można wносить uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, rozpatruje uwagi oraz wprowadza do projektu planu zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 ust. 2 pkt 11, 12, 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W dalszych motywach skargi organ nadzoru wskazał, że pismem z dnia 4 września 2019 r. wystąpił do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu o wyjaśnienie czy zmiana w projekcie planu, tj. dopuszczenie pokrycia dachowe w kolorze grafitowym na obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego w obrębie wsi Stanowice, została z nim uzgodniona.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu pismem z dnia 8 listopada 2019 r., odpowiadając na pytanie organu nadzoru stwierdził: „Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków dokonał uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława, przedłożonego przez Wójta Gminy Oława, pismem z dnia 17 października 2017 roku, postanowieniem nr 743/2017 z dnia 22 listopada 2017 roku. W związku z powyższym zmiana kolorystyki pokrycia dachowego w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego w obrębie wsi Stanowice nie była uzgodniona z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków we Wrocławiu. Ponadto organ konserwatorski podtrzymuje ograniczenie dotyczące kolorystyki pokrycia

dachowego w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego, wskazanego we wnioskach złożonych przez Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków z dnia 24 stycznia 2014 r.”

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił również, że zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 (wnoszone przez osoby fizyczne i prawne w okresie przynajmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu), a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Gmina Oława, pomimo zmiany projektu uchwały, w postaci dopuszczania innej kolorystyki pokrycia dachowego w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego w obrębie wsi Stanowice, niż kolorystyka wskazana przez Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków, we wnioskach z dnia 24 stycznia 2014 r., nie ponowiła w niezbędnym zakresie czynności o których mowa w art. 17 ustawy, w tym nie ponowiono uzgodnienia z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków we Wrocławiu.

Zdaniem skarżącego organu należy przypuszczać, mając na uwadze odpowiedź Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, iż dokonanie ponownego uzgodnienia skutkowałoby odmiennymi zapisami w planie miejscowym, a brak ponowienia procedury planistycznej w wyniku uwzględnienia złożonej do planu uwagi, mającej wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ocenie organu nadzoru jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym terenów położonych w obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego wskazanym w skardze.

W doręczonej Sądowi w dniu 15 stycznia 2020 r. odpowiedzi na skargę Gmina Oława, reprezentowana przez Osobę pełniącą funkcję Wójta Gminy Oława, wniosła o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu tego wniosku Gmina Oława podała, że w jej ocenie skarga jest bezzasadna, a zaskarżone zagadnienia zostały zinterpretowane w sposób wykraczający poza intencję organu stanowiącego gminy. Rada Gminy nie wykracza poza swoje uprawnienia, a bez wątpienia przeprowadzona procedura nie jest wynikiem rażącego naruszenia prawa, który mógłby skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. Władztwo planistyczne należy do Gminy. Gmina ma zatem prawo w ten sposób kształtować zagospodarowanie przestrzenne swojego terenu.

Ponadto wyjaśniła, że w świetle argumentacji zawartej w skardze (dotyczącej zakwestionowania dopuszczenia w planie pokrycia dachowego w kolorze grafitowym / szarym na obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego w obrębie wsi Stanowice), nie ma podstaw do uchylecia ustaleń zawartych w § 25 (tereny 1MU - 12MU), w § 33 (teren 1U), § 40 (teren 1US) położonych na obszarze strefy „B” ochrony konserwatorskiej (a nie na obszarze strefy „K”).

Tereny 1M U - 12MU oraz teren 1U (kościół) i teren 1US położone są w strefie „B” ochrony konserwatorskiej - ustanowionej dla ochrony historycznego (zabytkowego) układu ruralistycznego wsi Stanowice, a tym samym położone są poza strefą „K” ochrony krajobrazu kulturowego. Strefa „K” jest odrębnie wydzieloną strefą.

Strefa „K” ochrony krajobrazu kulturowego natomiast związana jest z ustaleniami o mniejszej skali restrykcyjności, gdyż nie obejmuje obszaru zabytkowego (w Stanowicach obejmuje zespoły zabudowy współcześnie zrealizowane i wskazane do uzupełnienia nową zabudową), natomiast obejmuje obszar stykający się bezpośrednio z obszarem zabytkowym (historycznym układem ruralistycznego wsi Stanowice objętym strefą „B”). Tym samym strefa „K” stanowi otulinę dla strefy „B” ochrony konserwatorskiej - z ustaleniami (z restrykcjami nieporównywalnie łagodniejszymi i liberalnymi w stosunku do strefy „B”) mającymi zapewnić ochronę otoczenia obszaru zabytkowego poprzez określenie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów sprzyjających ochronie obszaru zabytkowego.

W szczególności ograniczenia zawarte w strefie „K” (mając na uwadze cel jej ustanowienia) powinny określać maksymalne gabaryty budynków i geometrię dachów, zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i ochrony wglądów widokowych na obszar zabytkowy (objęty strefą „B”). Oznacza to również, że restrykcje i ustalenia dla terenów w strefie „K” głównie powinny dotyczyć dachów stromych (wysokich) i ich wysokości, tj. elementów zagospodarowania mających wpływ na kształt krajobrazu i ochronę jego wartości oraz ochronę wglądów na teren strefy „B”.

Jednocześnie Gmina Oława wskazała, że dla terenów objętych strefą „B” ochrony konserwatorskiej (tym samym dla terenów 1MU - 12MU, 1U i 1US), ustalenia planu w pełni wypełniają warunki uzgodnienia planu miejscowego z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Wynika to również z argumentacji zawartej w skardze (mowa wyłącznie o strefie „K”).

Tereny położone w strefie „B” zostały w ustaleniach rozdziału 12 szczegółowo określone o swym położeniu w strefie „B”.

Ponadto – zdaniem Gminy Oława w świetle argumentacji zawartej w Skardze (dotyczącej zakwestionowania dopuszczenia w planie pokrycia dachowego w kolorze grafitowym / szarym na obszarze strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego w obrębie wsi Stanowice), nieuprawniony jest wniosek zawarty w Skardze o uchylenie ustaleń planu w zakresie terenów:

- terenów oznaczonego symbolem 4ZP w § 41 i 1ZC w § 42 (ustalono zakaz zabudowy budynków, w związku z czym nie wystąpi kwestionowane pokrycie dachu);
- terenów dróg: 1KDGP (§ 48), 4KDL i 7KDL (§ 51), 13KDD (§ 52) oraz 1KDW - 6KDW, 10KDW, 21KDW - 24KDW (§ 53) - zakwestionowany w skardze zapis o kolorze pokrycia dachu nie ma zastosowania do terenów dróg, a w uzasadnieniu skargi brak jakichkolwiek odniesień do dróg w zakresie wypełnienia warunku uzgodnienia planu miejscowego z organem konserwatorskim, przy czym część dróg położonych jest w strefie strefy „B” ochrony konserwatorskiej.

W ocenie Gminy – wobec argumentacji zawartej w skardze – brak jest podstaw do przyjęcia określonego w skardze wniosku w zakresie uchylenia szczegółowych ustaleń dla terenów położonych w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego (tereny 1.1MN - 1.6MN i 2.1MN - 2.8MN; teren 1MN,U; tereny 1MN,MW,U i 2MN,MW,U; teren 1.10P,U; tereny 2US) - ze wszystkimi ustaleniami zawartymi w § 26, § 30, § 31, § 37 i § 40, tym bardziej, że zawarte w planie w § 26, § 30, § 31, § 37 i § 40 szczegółowe ustalenia dla terenów położonych w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego nie określają materiałów pokrycia dachów oraz ich kolorystyki, a ustalenie w zakresie kolorystyki pokrycia dachowego dla w/w terenów szczegółowo określa § 14 ust. 11 pkt 2 uchwały.

W zakończeniu argumentacji Gmina Oława dodatkowo wyjaśniła, że sprawa niestosowania dachu grafitowego jest sprawą drażliwą społecznie i budzi kontrowersje oraz niezadowolenie wśród mieszkańców Stanowic. Szczególnie wobec rozdzwiewku między osobistymi uzgodnieniami inwestorów z WKZ (DWKZ) a oficjalnym stanowiskiem WKZ (DWKZ) w zakresie ustaleń planu.

Dach grafitowy jest powszechnie stosowany na obszarze gminy.

Wnioskiem z dnia 17 marca 2020 r., skierowanym do Sądu w związku z zarządzeniem nr 7/2020, Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw z powodu istotnego zagrożenia zakażeniem wirusem SARS-COV-2, pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego zwrócił się o skierowanie przedmiotowej sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 20 maja 2020 r., wydanym na podstawie § 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. po. 1177) sprawa została wyznaczona do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Przedstawiciel Gminy Oława w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 8 maja 2020 r. oświadczył, że działając w imieniu Gminy Oława wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy przez Sąd w trybie uproszczonym.

Zarządzeniem z dnia 28 maja 2020 r. zdjęto sprawę z wokandy posiedzenia niejawnego w trybie uproszczonym i wezwano Gminę Oława do doręczenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice gmina Oława w wersji uzgodnionej przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu postanowieniem nr 743/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. oraz w wersji wyłożonej do publicznego wglądu w dniach od 12 października 2018 r. do 12 listopada 2018 r. z ich oznaczeniem.

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

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne, określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ustawodawca sformułował 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 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powołanej). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczegółowy wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 powoływanej ustawy).

Ponadto – stosownie do dyspozycji ustawodawcy zawartej w art. 134 § 1 wskazanej powyżej ustawy procesowej – Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Korzystając z uprawnienia wynikającego z przywołanego przepisu i kryterium legalności, Sąd uznał za konieczne wyeliminowanie z obrotu prawnego ustalenia planistycznego wskazanego w pkt. I wyroku, mimo nieuwzględnienia go przez Wojewodę Dolnośląskiego w zakresie wniosków skargi, jednocześnie nie znajdując podstaw dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części objętej żądaniem kasacyjnym skarżącego organu nadzoru.

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 w odniesieniu do ustaleń objętych pkt I sentencji wyroku, uznając że w tym zakresie na uwzględnienie zasługuje wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Oława z dnia 26 kwietnia 2019 r. nr XI/59/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława.

Zaskarżony akt podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej 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 realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, bowiem stosownie 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.

Wyjaśnić również należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) istotne 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).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki),

zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, 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, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że 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 zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). 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.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała w części, której nieważność Sąd stwierdził została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

Kolejność i forma czynności, tworzących etapy procedury planistycznej, do podejmowania których zobowiązany jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego zostały szczegółowo określone w przepisie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustawowym Katalogu tych czynności ustawodawca przewidział wobec organu planistycznego wymóg wyznaczenia w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu (art. 17 pkt 11), rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12) oraz wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego, wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie ponowienia w niezbędnym zakresie uzgodnień (art. 17 pkt 13).

Istotne też jest, że zgodnie z art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian (ust. 1); przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (ust. 2).

W przedmiotowej skardze Wojewoda Dolnośląski prawidłowo odwołał się do przywołanych powyżej przepisów art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 omawianej ustawy, wskazując dodatkowo – stosownie do sformułowanych w skardze zarzutów – na przepis art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme tej regulacji, z którego wynika, że wójt (burmistrz albo prezydent miasta) występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z doręczonych Sądowi akt planistycznych wynika, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Stanowice w gminie Oława, do sporządzenia którego przystąpiono uchwałą nr XLIV/298/2013 Rady Gminy Oława z dnia 30 kwietnia 2013 r., (zmienioną uchwałą nr XXXI/190/2016 Rady Gminy Oława z dnia 9 listopada 2016 r.) został uzgodniony z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków postanowieniem nr 743/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. Analiza przekazanej Sądowi przez Gminę Oława części tekstowej projektu planu miejscowego w wersji przedłożonej do uzgodnienia z organem konserwatorskim pismem z dnia 17 października 2017 r., uprawnia do stwierdzenia,

że nie uwzględniała ona w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad usytuowania i kształtowania zabudowy, ustalenia planistycznego stanowiącego o grafitowym (szarym) lub brązowym kolorze dachów stromych budynków zlokalizowanych na terenach objętych strefą „K” ochrony krajobrazu kulturowego.

Akta planistyczne wskazują jednoznacznie, a osoba pełniąca funkcję Wójta Gminy Oława to przyznaje, nie kwestionując twierdzeń Wojewody Dolnośląskiego zawartych w skardze, że zapis o grafitowym (szarym) kolorze pokrycia dachowego został wprowadzony do projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako ustalenie w zakresie określenia wymagań dotyczących stosowania materiałów pokrycia dachów oraz ich kolorystyki w odniesieniu do budynków zlokalizowanych na terenie strefy „K” po uwzględnieniu uwagi nr 7 wniesionej w dniu 14 listopada 2018 r. po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu w dniach od 12 października 2018 r. do 12 listopada 2018 r. Jednocześnie okolicznością nie kwestionowaną przez Gminę Oława jest zarzucone przez Wojewodę Dolnośląskiego zaniechanie przez organ planistyczny ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie niezbędnym do dokonania zmian stosownie do wymogu wynikającego z art. 17 pkt 13 tej ustawy w związku z jej art. 19 ust. 1.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie akceptuje stanowisko prezentowane w judykaturze administracyjnej w odniesieniu do powołanych powyżej przepisów, a wyprowadzone z twierdzenia, że wykładnia gramatyczna nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej i często dla jej prawidłowego stosowania należy skorzystać z metod wykładni systemowej i funkcjonalnej. W związku z tym podkreślono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że konkretny przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie powinno być postrzegane z uwzględnieniem innych przepisów i celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez przyjętą regulację prawną. Z tego względu i wobec wskazania ustawodawcy, że uzgodnienia ponawia się w niezbędnym zakresie należy wyjaśnić, że obowiązek ponowienia czynności planistycznych, określonych w art. 17 powoływanej ustawy nie istnieje generalnie, co oznacza, że nie można go odnieść do każdej sytuacji, w której doszło do zmiany w projekcie planu. Powinien on być analizowany w poszczególnych przypadkach indywidualnie, przy uwzględnieniu każdorazowo czynnika niezbędności.

Tak samo traktować należy obowiązek ponowienia uzgodnień, o jakim mowa w art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jedynie w niezbędnym zakresie, co oznacza, że interpretując ten przepis należy rozważyć charakter prawny zmian wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu.

W judykaturze administracyjnej przyjęto – zdaniem Sądu orzekającego w tej sprawie – prawidłowo, że inaczej postrzegać należy omawiany powyżej obowiązek ustawowy w przypadku zmian o charakterze indywidualnym, odnoszący się np. do konkretnych działek, a inaczej zmiany o charakterze ogólnym. Uznano jednocześnie, że o ile zmiany jednostkowe mogą być wprowadzone bez zachowania wymogu ponowienia procedury planistycznej, to w przypadku zmian o charakterze ogólnym nie można odstąpić od ponowienia czynności planistycznych np. uzgodnień w niezbędnym zakresie (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08; z dnia 8 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1948/10; z dnia 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11).

Odnosząc to do okoliczności istniejących w rozpoznawanej sprawie, należy – zdaniem Sądu – uznać, że wprowadzona do projektu planu po uwzględnieniu uwagi wniesionej po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, zmiana w zakresie kolorystyki pokrycia dachów stromych budynków zlokalizowanych w strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego poprzez rozszerzenie zakresu wariantów kolorystycznych o kolory: grafitowy (szary) i brązowy, jest zmianą o charakterze ogólnym, a jako tak kwalifikowana wymagała ponowienia uzgodnienia z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, a tej czynności organ planistyczny zaniechał i jest to okoliczność przyznawana przez Gminę Oława i akcentowana w argumentacji skarżącego organu nadzoru.

W ocenie Sądu uzasadnione jest też stwierdzenie Wojewody Dolnośląskiego, że dokumentacja planistyczna, w tym przede wszystkim wnioski złożone przez organ konserwatorski w dniu 24 stycznia 2014 r. – po zawiadomieniu przez organ planistyczny o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu oraz treści pisma z dnia 8 listopada 2019 r. doręczonego w toku postępowania nadzorczego, zawierającego wyjaśnienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, pozwalają uznać, że gdyby zachowano tryb sporządzania planu miejscowego poprzez spełnienie wymogu ponowienia uzgodnienia, o którym mowa w art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to treść zapisów zamieszczonych w planie miejscowym mogłaby być odmienna, a to obliuguje do kwalifikowania tego naruszenia jako istotne.



Zważyć jednak należy, że zmiana w projekcie planu z istotnym naruszeniem procedury planistycznej dokonana została w ustaleniu planistycznym stanowiącym § 14 ust. 11 pkt 2 lit. a i dotyczy jego końcowego fragmentu.

Ustalenia dla poszczególnych terenów, w tym terenów wskazanych w skardze, do których odnosił się wniosek kasacyjny organu nadzoru nie zawierają tego wadliwego ustalenia ani do niego nie odsyłają. Ustalenie to w żaden sposób nie zostało też ujawnione w załączniku graficznym.

Z tych względów Sąd uznał za zbędne usuwanie z obrotu prawnego zapisów zaskarżonej uchwały wskazanych we wnioskach skargi oraz opisanych w niej fragmentów rysunku planu. Jego konsekwencją byłoby pozbawienie części tekstowej planu miejscowego wszystkich ustaleń dotyczących terenów znajdujących się w granicach strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego i wyeliminowanie tego obszaru z części rysunkowej uchwały planistycznej. Sąd nie znalazł uzasadnienia dla takiego działania.

Należy przy tym wyjaśnić, że Sąd przyjmując takie stanowisko w sprawie rozważył rozmiar i rangę zaistniałego w sprawie naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego oraz dokonał oceny tego, czy zmiana wprowadzona w wadliwy sposób, czyli bez ponowienia uzgodnienia do projektu planu nie jest na tyle obszerna zakresowo i na tyle ściśle związana z pozostałą częścią ustaleń planu miejscowego, że możliwym jest wyeliminowanie tylko zapisu stanowiącego zmianę wprowadzoną bez zachowania procedury planistycznej, obciążoną kwalifikowaną wadliwością, a jednocześnie spełniony będzie warunek, aby pozostałe ustalenia planistyczne stanowiły wyczerpującą i prawidłową regulację, odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego terenów objętych działaniami planistycznymi, a plan nie został pozbawiony czytelności i kompletności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 września 2011 r., sygn. akt OSK 1281/11; z dnia 2 października 2012 r. sygn. akt II OSK 1426/12).

W ocenie Sądu opisane powyżej warunki zostały spełnione, co uprawniało Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie stanowiącym zapis § 14 ust. 11 pkt 2 lit. a we fragmencie: „grafitowego (szarego) lub brązowego”.

Dodatkowo Sąd uznał za konieczne zwrócić uwagę, że wobec uwzględnienia uwagi nr 7 wniesionej do projektu planu miejscowego w dniu 14 listopada 2018 r. i stwierdzenia nieważności zapisu wprowadzonego w wyniku jej uwzględnienia, organ planistyczny powinien zaistniałą sytuację rozważyć w warunkach art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W okolicznościach wcześniej przedstawionych Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 134 § 1, art. 147 § 1 i art. 151 powołanej na wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Wobec oddalenia skargi w zakresie żądanym skargą, Sąd nie uwzględnił również wniosku o zasądzenie kosztów postępowania.