



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2026 r.

Poz. 2437

WYROK NR II SA/WR 535/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis (spr.)

Sędzia WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 listopada 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym

z dnia 19 sierpnia 2024 r. nr VI/29/24

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 16, § 6 ust. 3 pkt 8, § 6 ust. 4 pkt 11, § 8 ust. 6, § 10 ust. 1 we fragmencie „KO” oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części oznaczonej symbolami 1KO i 2KO.

II. zasądza od Gminy Brzeg Dolny na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę nr VI/29/24 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 sierpnia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny. Zaskarżył ją w części. W podstawie prawnej zaskarżenia wskazał art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935). Skarżący wniósł o 1. stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 16, § 6 ust. 3 pkt 8, § 6 ust. 4 pkt 11, § 8 ust. 6, § 10 ust. 1 we fragmencie „KO” oraz załącznika nr 1 do uchwały (rysunku planu) w części oznaczonej symbolami 1 KO i 2 KO uchwały nr VI/29/24 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny zwanej dalej „uchwałą”; 2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucił Radzie Miejskiej w Brzegu Dolnym podjęcie: I. § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 16, § 6 ust. 3 pkt 8 oraz § 6 ust. 4 pkt 11 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków; II. § 8 ust. 6, § 10 ust. 1 we fragmencie „KO” oraz załącznika nr 1 do uchwały (rysunku planu) w części oznaczonej symbolami 1 KO i 2 KO z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy, polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poprzez ustalenie minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 5%, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy przewiduje wyższy minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym na sesji w dniu 19 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr VI/29/24 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 września 2024 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w petitum skargi zakresie. Na wstępie podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Strona dodaje, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), dalej jako: ustawa zmieniająca. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 26 października 2022 r. (dzień podjęcia uchwały nr LII/332/22 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny). W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji. W § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 16, § 6 ust. 3 pkt 8 oraz § 6 ust. 4 pkt 11 uchwały Rada Miejska w Brzegu Dolnym, ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, wprowadziła postanowienia dla wyznaczonych w planie miejscowym stref ochrony konserwatorskiej i strefy ochrony krajobrazu kulturowego. Dla obszarów tych stref przyjęto: „priorytet wymogów konserwatorskich oraz zakaz działań inwestycyjnych nie związanych bezpośrednio z konserwacją i rewaloryzacją zabytkowego terenu. Na tym terenie wszelkie prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne

i wykopaliskowe. Inwestor winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych archeologicznych, architektonicznych, stratygraficznych, dendrologicznych i innych” (§ 6 ust. 1 pkt 1 uchwały), wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków (§ 6 ust. 2 pkt 16 uchwały), prowadzenie wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich (§ 6 ust. 3 pkt 8 uchwały), wszelkie działania inwestycyjne, polegające na wznoszeniu nowych obiektów kubaturowych oraz przebudowie i zmianie wyglądu istniejących obiektów należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków” (§ 6 ust. 4 pkt 11 uchwały).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanym dalej „rozporządzeniem”. W § 4 pkt 5 rozporządzenia określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykroczyć poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji. Tymczasem, zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami uchwały należy stwierdzić, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów, w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, obowiązków polegających na konieczności uzgadniania z innym organem administracji publicznej „wszelkich działań inwestycyjnych”, czy też „wszelkich prac” lub uzyskania od tego organu wytycznych poprzedzających „wszelkie prace budowlane”. Organ stanowiący gminy nie ma w ogóle kompetencji do kreowania obowiązku uzgadniania jakichkolwiek działań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem terenów z jakimkolwiek organem. Wynika to zarówno z braku możliwości nałożenia na właściciela obowiązku uzgadniania lub uzyskania wytycznych (który musi zawsze wynikać z ustawy), jak i braku możliwości nakładania na inne organy administracji publicznej (tu: właściwy miejscowo konserwator zabytków) obowiązku dokonywania takiego uzgodnienia, gdyż także kompetencje organów administracji publicznej powinny być regulowane ustawowo. Zasady prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru reguluje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, która reguluje również zasady prowadzenia robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 25 ust. 1 stanowi jedynie o obowiązku posiadania uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie oraz uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości w przypadku zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru. Z kolei art. 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nakłada, w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru, obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Art. 39 ustawy Prawo budowlane stanowi natomiast, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w stosunku do obiektów budowlanych, niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wydanie pozwolenia na budowę wymaga, od organu administracji architektoniczno-budowlanej, uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jak wynika z powyższego, na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane, zarówno katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków, jak i formy jego działania są ściśle określone i ani z przepisów tych ustaw, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych warunków. Za niedopuszczalne należy uznać zatem wprowadzenie w akcie prawa miejscowego

ogólnego nakazu uzyskania wytycznych, czy też uzgodnienia wszelkich działań w przypadku, gdy ustawa ściśle określa przypadki, w których konieczne jest uzyskanie pozwolenia na prowadzenia robót oraz te, w których konieczne jest uzgodnienie. Wskazać przy tym należy, że uzgodnienie, o którym mowa w art. 39 ustawy Prawo budowlane dotyczy wydania pozwolenia na budowę, a nie prowadzenia „wszelkich prac budowlanych” i uzgodnienie to wymagane jest od organu administracji architektoniczno-budowlanej, a nie od inwestora. Tym samym regulacja uchwały może wprowadzać w błąd zarówno potencjalnych inwestorów, co do przebiegu procesu inwestycyjnego, jak i prowadzić do nałożenia na nich obowiązków niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zgodnie z § 8 ust. 6 pkt 3 uchwały dla terenów obsługi komunikacji 1 KO i 2 KO ustala się minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 5%. Tymczasem zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Brzeg Dolny (uchwała nr LXXV/477/24 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 14 marca 2024 r.) dla terenu KS, w którego granicach znajduje się teren 1 KO, przewidziano co najmniej 10% powierzchni działki jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego (str. 113 studium). Podobnie dla terenu U, w którego granicach znajduje się teren 2 KO, zgodnie ze studium co najmniej 15% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego (str. 110 studium). W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy 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. Zgodnie z cytowanym wyżej art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji studium tak, aby nie naruszał on ustaleń studium. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA: z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07). Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania 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. W przedmiotowej sprawie ustalony dla terenów obsługi komunikacji 1 KO i 2 KO minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej niewątpliwie narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej stanowi obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego jego określenie z naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności regulacji dotyczących całego terenu, do którego się odnosi. W tej sprawie są to tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1 KO i 2 KO. W związku z powyższym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 6 uchwały - regulującego zasady zagospodarowania terenów 1 KO i 2 KO, załącznika nr 1 do uchwały (rysunku planu) w części oznaczonej symbolami 1 KO i 2 KO, a także § 10 ust. 1 uchwały we fragmencie „KO”, gdzie dla terenu oznaczonego symbolem „KO” ustalono zasady scalania i podziału nieruchomości.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Brzegu Dolnym, działając na zasadzie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), wniosła o jej częściowe oddalenie. Uzasadniając wskazała, że zgadza się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego odnośnie stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej: - § 6 ust. 1 pkt 1, który brzmi: w strefie wprowadza się priorytet wymogów konserwatorskich oraz zakaz działań inwestycyjnych nie związanych bezpośrednio z konserwacją i rewaloryzacją zabytkowego terenu. Na tym terenie wszelkie prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Inwestor winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych archeologicznych, architektonicznych, stratygraficznych, dendrologicznych i innych; - § 6 ust. 2 pkt 16, który brzmi: wprowadza się wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania

terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków; - § 6 ust. 3 pkt 8, który brzmi: prowadzenie wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich; - § 6 ust. 4 pkt 11, który brzmi: wszelkie działania inwestycyjne, polegające na wznoszeniu nowych obiektów kubaturowych oraz przebudowie i zmianie wyglądu istniejących obiektów należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zapisy powyższe zostały wprowadzone do projektu planu zgodnie z wnioskiem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pismo znak: WZA.5150.151.2022.JB, WZA.5150.152.2022.JB z dnia 16 grudnia 2022 r. Następnie Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił projekt planu z zaskarżonymi zapisami. Strona zgadza się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego i wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 6 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2 pkt 16, § 6 ust. 3 pkt 8, § 6 ust. 4 pkt 11. 2. Odnosnie stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej § 8 ust. 6, który brzmi: 6. 1 KO, 2KO- teren obsługi komunikacji dla którego ustala się: 1) wskaźnik intensywności zabudowy w granicach 0 - 0,1; 2) maksymalny udział powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 60%; 3) minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej- 5%; 4) wysokość zabudowy nie może przekraczać 5 m; 5) dachy płaskie lub dwuspadowe o nachyleniu połaci od 20°- 45°; 6) dopuszcza się sieci infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia; § 10 ust. 1 we fragmencie „KO” oraz załącznika nr 1 do uchwały (rysunek planu) w części oznaczonej symbolami 1 KO i 2 KO organ wnosi o oddalenie skargi. Teren przeznaczony pod 1 KO i 2 KO to tereny obsługi komunikacji samochodowej; w miejscu tym zlokalizowane będą parkingi samochodowe 1 KO - w centrum miasta, gdzie brakuje takich terenów i 2 KO wewnątrz osiedla mieszkaniowego oba tereny są własnością gminy Brzeg Dolny. W tekście planu nastąpiła oczywista pomyłka literowa, gdzie minimalna powierzchnia powinna być zapisana 15%. Zagospodarowując teren powierzchnia biologicznie czynna na terenach 1 KO i 2 KO będzie ustalona na powierzchni biologicznie czynnej w wysokości 15%. Uchwała planu nie narusza ustaleń studium odnośnie przeznaczenia gruntów na cele parkingów samochodowych, bądź garaży które mogły by na tym terenie powstać. Organ dodaje, że studium zgodnie z obecnymi przepisami będzie obowiązywać tylko do końca czerwca 2026 roku, a plan w takim kształcie długo oczekiwany przez mieszkańców gminy będzie obowiązywał długie lata. Gmina wnioskuję o uznanie, że taka nieznaczna pomyłka nie jest istotnym naruszeniem zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny.

W piśmie procesowym Wojewoda podtrzymał dotychczasowe stanowisko i zarzuty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Najpierw trzeba powiedzieć że Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej; kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267). Kierując się kryterium legalności dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu z normami prawnymi: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego aktualnego na dzień wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.; dalej w skrócie „p.p.s.a.”) sądy administracyjne orzekają w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 sierpnia 2024 r. nr VI/29/24 podjęta w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Brzeg Dolny. Przy czym organ nadzoru zaskarżył akt w części. Zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co zostało *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U.2024.1130 z dnia 2024.07.29; dalej w skrócie „u.p.z.p.”). Przystępując do rozpoznania sprawy Sąd miał na względzie, że skargę na uchwałę Rady wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”).

Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem nieważności w rozumieniu art. 147 § 1 p.p.s.a., trzeba dokonać na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Sąd podziela w całości zarzuty skargi, uznając je za trafne.

W § 6 kwestowanej uchwały, określającej zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. W ust. 1 wyznaczono się strefę „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej dla zespołu pałacowo-parkowego z folwarkiem wpisanego do rejestru zabytków dec. nr A/3028/716/W z dnia 02.11.1995 r. (dla dz. nr 75, AM- 1, ul. Ogrodowa, dz. nr 79/4, 80, AM-1); działania konserwatorskie w strefie „A” zmierzają do zachowania, uczytelnienia historycznego układu przestrzennego i do konserwacji jego głównych elementów: zabudowy, rozplanowania, przebiegu głównych ciągów komunikacyjnych, kompozycji wnętrz ruralistycznych, historycznych linii zabudowy i układów zieleni zabytkowej. Dąży się też do utrzymania historycznych podziałów własnościowych i sposobu użytkowania gruntów. W strefie „A” zakłada się bezwzględny priorytet wymagań i ustaleń konserwatorskich nad względami wynikającymi z działalności inwestycyjnej, gospodarczej i usługowej; pierwszeństwo mają wszelkie działania odtworzeniowe i rewitalizacyjne. Dla zespołu pałacowo- parkowego z folwarkiem w Brzegu Dolnym obowiązują ustalenia: 1) w strefie wprowadza się priorytet wymogów konserwatorskich oraz zakaz działań inwestycyjnych nie związanych bezpośrednio z konserwacją i rewitalizacją zabytkowego terenu. Na tym terenie wszelkie prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Inwestor winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych archeologicznych, architektonicznych, stratygraficznych, dendrologicznych i innych; z kolei w ust. 2. tego paragrafu zapisano, że dla zapewnienia właściwej ochrony dóbr kultury wyznacza się strefę „B” ochrony konserwatorskiej dla historycznych układów ruralistycznych zgodną z historycznym układem urbanistycznym miasta Brzeg Dolny ujętym w gminnej ewidencji zabytków. Wśród wymogów konserwatorskich w strefie „B” wskazano, (między innymi) na obowiązek uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków (p. 16). Następnie w ust. 3 pkt 8 § 6 normodawca gminny zaznaczył, że ochroną konserwatorską należy objąć obiekty ujęte w ewidencji zabytków. Wśród obowiązujących wymogów konserwatorskich nałożono (między innymi) obowiązek: 8) poprzedzenia prowadzenia wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych uzyskaniem wytycznych konserwatorskich. Ponadto p 4. § 6 wprowadza strefę „K” ochrony krajobrazu kulturowego, obejmującą historyczne obszary oraz związane z nimi tereny krajobrazu przyrodniczego lub obszary o wyglądzie ukształtowanym w wyniku działalności człowieka. Działania konserwatorskie w strefie „K” obejmują restaurację zabytkowych elementów krajobrazu urządzonego, ochronę krajobrazu naturalnego przestrzennie związanego z historycznym założeniem, ochronę form i sposobu użytkowania terenów takich jak: układ dróg, miedz, zadrzewień, alei, szpalerów, grobli, stawów, przebiegu cieków wodnych, z zaleceniem utrzymania wykształconego sposobu parcelacji gruntów i formy użytkowania dla terenów oznaczonych symbolem 1MN i 2MN. Jako obowiązujące wymogi konserwatorskie wprowadzono (między innymi) w p. 11) nakaz, aby wszelkie działania inwestycyjne, polegające na wznoszeniu nowych obiektów kubaturowych oraz przebudowie i zmianie wyglądu istniejących obiektów należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zdaniem Sądu przytoczonych uwarunkowań nie można uzasadniać postawionym w tym zakresie warunkiem konserwatora zabytków, skoro procedura planistyczna przewiduje możliwość weryfikacji stanowiska organu uzgadniającego. Trzeba także przypomnieć, że zgodnie z art. 31 ust. 1a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego - jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty

ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczyć lub uszkodzić zabytek archeologiczny (ust. 2). We wskazanym zatem zakresie należało stwierdzić, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Wynika to z okoliczności, że stanowią one znaczącą wartość, która w szczególnie sposób powinna być uwzględniana w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków). W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków). Artykuł 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U.2025.418 t.j. z dnia 2025.04.01), dopuszcza prowadzenie robót budowlanych przy obiektach zabytkowych. Ustawodawca w tym przepisie wyróżnił dwie sytuacje, a mianowicie - gdy prowadzenie robót wymagających pozwolenia na budowę dotyczy prac przy obiekcie lub na obszarze objętym ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków oraz gdy dotyczy obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków. W pierwszym przypadku przed wydaniem pozwolenia na budowę konieczne jest uzyskanie przez inwestora stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie to wydawane jest po to, aby określić warunki prowadzenia inwestycji w sposób, który zapewni ochronę zabytku. W świetle powyższych rozważań Sąd Wojewódzki uznał, że Rada Gminy przekroczyła swoje kompetencje we wskazanym zakresie. Ustawodawca celowo nie wskazał w przywołanych przepisach na treść ustaleń i czynności, jakie powinny podjąć właściwe organy, w celu zapewnienia należytej ochrony zabytkom. Pozostawił te kwestie do oceny stosownym organom, które w granicach przysługującego im władztwa planistycznego, są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań. Przywołane wcześniej przepisy rangi ustawowej stanowią podstawę prawną dla obowiązków spoczywających na właściwych organach, zaś forma ich realizacji jest zależna od konkretnych okoliczności.

Reasumując tę część wywodów Sąd podzielił ocenę Wojewody, że unormowania dotyczące „priorytetu” wymogów konserwatorskich oraz zakaz działań inwestycyjnych nie związanych bezpośrednio z konserwacją i rewaloryzacją zabytkowego terenu oraz nakaz uzgadniania z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków i prowadzenia (prac – przyp. sądu) za pozwoleniem na prac archeologicznych i wykopaliskowych, a także informacja, że inwestor winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych archeologicznych, architektonicznych, stratygraficznych, dendrologicznych i innych” stanowi niedopuszczalne przekroczenie delegacji ustawowej, skutkujące eliminacją tej części uchwały z obrotu prawnego (art. 28 ust. 1 pzp.).

Z kolei stwierdzone ustalenie w zaskarżonej uchwale parametru minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu „KO” w części oznaczonej symbolami 1 KO i 2 KO niezgodnie ze studium stanowi oczywiste i istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. W myśl przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w poprzednim stanie prawnym) plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., (w świetle uprzednio obowiązującej treści tego przepisu) istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodowały nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie mógł bowiem naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Trzeba także dodać, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Unormowania Studium były zatem wiążące dla organów gminy, przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p. uchylony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz.U.2023.1688 - zmieniającej ustawę z dnia 24 września 2023 r.). Z lektury studium wynika, że określony w nim parametr wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla terenu KS, w ramach którego znajduje się teren 1 KO, to co najmniej 10% powierzchni działki. Również dla terenu oznaczonego w studium literą U, w którego granicach znajduje się teren 2 KO, zgodnie ze studium, co najmniej 15% powierzchni działki winien zająć teren biologicznie czynny. Z ustaleń studium wynika zatem, że dla obu tych terenów nie ma możliwości obniżenia tego terenu jedynie do 5% działki.

W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1 KO i 2 KO. Zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla tych terenów wynosi odpowiednio nie mniej niż 10 i 15%, zatem jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 8 ust. 6. W związku z tym, że ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami 1 KO i 2 KO naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, wymagają one eliminacji z obrotu prawnego. Okoliczność wyeliminowania jednego z obligatoryjnych elementów planu (tu: powierzchni biologicznie czynnej) dla terenów oznaczonych symbolami 1 KO i 2 KO musi z kolei prowadzić do eliminacji następnego, zaskarżonego fragmentu uchwały. Skoro bowiem brak (po wyeliminowaniu) koniecznego elementu uchwały, to oznacza, że skarżony fragment planu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy, polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W konsekwencji ta okoliczność daje podstawę do stwierdzenia nieważności planu w części w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (porównaj wyrok NSA z 14 listopada 2023 r., II OSK 381/21, LEX nr 3707455). Trzeba bowiem, mieć na uwadze, że treść przepisów planu miejscowego determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem zasady zagospodarowania działek muszą być określone w sposób jednoznaczny. Postanowienia planistyczne, w tym te dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, nie mogą nasuwać żadnych wątpliwości, muszą być spójne. Także w orzecznictwie przyjmuje się, że podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie dyktowanym treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. muszą być oznaczone w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę (np. wyrok WSA w Poznaniu z 21 maja 2025 r., IV SA/Po 273/25, LEX nr 3869311).

Uwzględniając powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części (punkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania sądowego (punkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2023.1935 t.j. z dnia 2023.09.20).