



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 2076

WYROK NR II SA/WR 281/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Łądka Zdrój
z dnia 28 października 2021 r., nr XLI/276/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
miejscowości Stójków

I. stwierdza nieważność § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” oraz „obiektów małej architektury” zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Łądek Zdrój na rzecz strony skarżącej 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559) wywiódł skargę na uchwałę Rady Miejskiej Łądka-Zdroju z dnia 28 października 2021 r., nr XLI/276/2021 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stojków.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” oraz „obiektów małej architektury” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Względem zaskarżonej uchwały podniesiono zarzut podjęcia wskazanych fragmentów § 14 ust. 7 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, dalej – ustawa, u.p.z.p.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale zapisów dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji, gdy zasady te powinny być regulowane odrębną uchwałą.

Uzasadniając zarzuty skargi organ nadzoru wskazał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miasta Łądka-Zdroju, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie.

Rada Miasta Łądka-Zdroju ustaliła w § 14 ust. 7 badanej uchwały przeznaczenie dla terenu o symbolu KDW (teren drogi wewnętrznej), stanowiąc jednocześnie, że „w pasie drogi ustala się zakaz lokalizacji nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, obiektów małej architektury”.

Ustawa, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, a nadto art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia - w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy - odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Zatem wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała XIX/130/2020 Rady Miejskiej Łądka-Zdroju o przystąpieniu do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stojków, podjęta została w dniu 28 maja 2020 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jako kolejny argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, Wojewoda wskazał na odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Wojewoda ocenił, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, a co za tym idzie nie może zakazywać lokalizacji nośników reklamowych czy obiektów małej architektury.

Nadto Wojewoda wskazał, że istotnym naruszeniem prawa obarczona jest tylko część § 14 ust. 7 uchwały tj. tylko te jego fragmenty, które zakazują lokalizacji na terenie oznaczonym symbolem KDW nośników reklamowych oraz obiektów małej architektury. Pozostałe obiekty, których objęte są z mocy ww. wskazanego postanowienia uchwały zakazem lokalizacji - tymczasowe obiekty usługowo-handlowe, nie wchodzą w zakres dyspozycji art. 37a ustawy. Nie jest zatem zasadne kwestionowanie przepisu § 14 ust. 7 uchwały w zakresie wykraczającym poza wskazane w petitum skargi fragmenty tej jednostki redakcyjnej.

Końcowo skarżący uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 14 ust. 7 uchwały w wskazanych fragmentach.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę wniesiono o uznanie skargi określając ją za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Miasta Łądek Zdrój wykroczyła poza delegację ustawową. Sąd ocenił przy tym, że naruszenie prawa w tym zakresie trafnie Wojewoda powiązał ze zmianą ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku

ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejże ustawy, po art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodano art. 37a-37e zawierające unormowania dotyczące uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty.

Zdaniem Sądu, przywołane przepisy wskazują, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

W konsekwencji, Sąd zgodził się z prezentowaną w skardze argumentacją wywodzoną w oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, że omawiana materia winna być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę fragmenty zaskarżonej uchwały odnoszące się do nośników reklamowych i obiektów małej architektury zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Opisane wyżej naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje podstawę w art. 200 w zw. z art. 205 przywołanej ustawy.