



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 779

WYROK NR II SA/WR 195/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Adam Habuda
Sędziowie:	Sędzia WSA Władysław Kulon
	Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 17 września 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole
z dnia 24 października 2022 r. nr XLVI.401.2022
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie:
Koskowice, Księginice, Lubień, Mikołajowice, Ogonowice, Raczkowa w gminie Legnickie Pole

I. stwierdza nieważność § 7 we fragmencie „obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie, w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3, § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr XLVI.401.2022 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 24 października 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie: Koskowice, Księginice, Lubień, Mikołajowice, Ogonowice, Raczkowa w gminie Legnickie Pole, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 7 we fragmencie „obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury”, § 14 ust. 8 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury”, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy Legnickie Pole podjęcie:

1) § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724 z późn. zm., dalej: u.i.z.e.w.) w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, polegającym na umożliwieniu zabudowy mieszkalnej w obszarze oddziaływania elektrowni wiatrowej objętym zakazem zabudowy;

2) § 7 we fragmencie „obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury” oraz § 14 ust. 8 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury” uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: u.p.z.p.), polegającym na uregulowaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania reklam, w sytuacji gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał w pierwszej kolejności, że w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego ustalono, iż teren oznaczony na załączniku graficznym nr 3 symbolem RM położony jest w zasięgu oddziaływania istniejącej i funkcjonującej elektrowni wiatrowej zlokalizowanej poza obszarem planu miejscowego. Elektrownia wiatrowa jest położona przy drodze wiodącej z miejscowości Księginice do Koskowic w gminie Legnickie Pole (droga powiatowa 2186D). Zgodnie z danymi bazy Geoportal, teren oznaczony na załączniku graficznym nr 3 symbolem RM jest zlokalizowany w odległości ok. 560 m od istniejącej elektrowni wiatrowej, której lokalizację przewiduje uchwała nr XXIII/141/09 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole - w obrębach Taczalin, Księginice, Kłębanowice, Koskowice, Mikołajowice.

Jak wynika z dalszych wywodów organu nadzoru, także Wójt Gminy Legnickie Pole wskazał, że teren RM jako teren zabudowy zagrodowej (obejmujący działki nr 24/3 i 24/4) zlokalizowany jest w odległości ok. 540 m od istniejącej elektrowni wiatrowej. Potwierdził również, że teren RM znajduje się w strefie, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.i.z.e.w., gdyż wysokość istniejącej i funkcjonującej w dacie podejmowania uchwały elektrowni wiatrowej wynosi 110 m mierzona od poziomu gruntu do najwyższego punktu elektrowni przy maksymalnym wzniesieniu łopaty wirnika. Organ przyznał słuszność wykazanej przez organ nadzoru sprzeczności zapisów uchwały z przepisami u.i.z.e.w.

Uwzględniając zatem faktyczną wysokość istniejącej i funkcjonującej w dacie podjęcia uchwały elektrowni wiatrowej, jak również zapisy art. 4 ust. 1 u.i.z.e.w., obszar objęty zakazem budowania budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, wynosił w przedmiotowym przypadku 1100 m. Jednocześnie, w kontekście obowiązującego w dacie podjęcia uchwały art. 4 ust. 3 u.i.z.e.w., organ nadzoru zauważył, że teren oznaczony na załączniku graficznym nr 3 symbolem RM nie był zainwestowany w postaci zabudowy budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi wolnostojącymi.

W pozostałym zakresie Wojewoda wyjaśnił – odnosząc się do zakwestionowanych skargą fragmentów § 7, § 14 ust. 7 oraz § 14 ust. 8 uchwały – że organ stanowiący wprowadził zakaz lokalizacji nośników reklamowych oraz obiektów małej architektury na terenach dróg publicznych i wewnętrznych. Wobec powyższego organ nadzoru wywiódł, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Należy bowiem zauważyć - po pierwsze - że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś - po drugie - art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Wojewody, nie powinno budzić wątpliwości, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie wskazanej 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, ogrodzeń oraz sztyldów, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Legnickie Pole wniosła o jej uwzględnienie, uznając stanowisko organu nadzoru za uzasadnione, a także o niezasądzanie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

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 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 p.p.s.a.). Po myśli natomiast 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr XLVI.401.2022 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 24 października 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie: Koskowice, Księginice, Lubień, Mikołajowice, Ogonowice, Raczkowa w gminie Legnickie Pole.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 7 w fragmencie „obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a w fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, § 14 ust. 7 w fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury”, § 14 ust. 8 w fragmentach „nośników reklamowych” i „obiektów małej architektury”, są wadliwe, gdyż zostały podjęte z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że wzorcem kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego były przepisy u.p.z.p., jak również u.i.z.e.w w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. według stanu prawnego na dzień 24 października 2022 r. Ocena legalności aktów prawa miejscowego następuje bowiem względem stanu prawnego na dzień podjęcia uchwały, a nie zmiany stanu prawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 1059/10).

Cytowana ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, która weszła w życie w dniu 16 lipca 2016 r., wprowadziła zasadę minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego, przewidując w art. 4 ust. 1, że odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane:

1) elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz

2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej

- jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatom (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).

Na podstawie art. 6 pkt 2 tej ustawy organy gminy były zobowiązane do uwzględnienia odległości określonej zgodnie z art. 4 przy sporządzaniu oraz uchwalaniu albo przyjmowaniu planu miejscowego albo jego zmiany.

Z kolei w art. 7 pkt 2 u.i.z.e.w. ustanowiono wymogi dotyczące planu miejscowego przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej, wskazując, że plan ten, przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, sporządza się co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z art. 4 ust. 1, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczone z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie.

Zawarty natomiast w § 15 ust. 8 u.i.z.e.w. przepis przejściowy przewidywał, że w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych.

W przedmiotowej sprawie nie ma sporu pomiędzy stronami, że cały teren oznaczony na załączniku graficznym nr 3 do zaskarżonej uchwały symbolem RM, tj. teren przeznaczony pod zabudowę zagrodową, w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące, budynki gospodarcze i inwentarskie dla chowu lub hodowli zwierząt w licznie nie przekraczającej 40 DJP, znajduje się w całości w granicach strefy ochronnej elektrowni wiatrowych.

Z powyższego wynika, że gmina mogła na podstawie przywołanego przepisu przejściowego (tj. art. 15 ust. 8 u.i.z.e.w.) ustalić tereny lokalizacji budynków mieszkalnych bez zachowania odległości, o których mowa w art. 4 u.i.z.e.w., jednakże z zachowaniem omawianego terminu 72 miesięcy, który upłynął z dniem 16 lipca 2022 r. Tymczasem przedmiotowy plan został uchwalony 24 października 2022 r., zatem już po upływie tego terminu, który jest terminem prawa materialnego. W takiej sytuacji lokalizowanie w planie miejscowym tego

rodzaju zabudowy względem istniejących na terenie gminy elektrowni wiatrowych wymagało zachowania odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 6 u.i.z.e.w. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 81/24).

W tym stanie rzeczy, argumentacja Wojewody w zakresie niezgodności z prawem § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały zaskarżonej uchwały była prawidłowa, co musiało skutkować koniecznością stwierdzenia w tym zakresie nieważności zaskarżonej uchwały w części objętej skargą organu nadzoru.

W dalszej kolejności, w ocenie Sądu, Rada, umieszczając w ustaleniach planu miejscowego wymagania dotyczące lokalizowania obiektów małej architektury (§ 7 we fragmencie „obъекtów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obъекtów małej architektury”, § 14 ust. 8 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obъекtów małej architektury” zaskarżonej uchwały), wyszła poza materię ustawową, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego.

Należy zgodzić się z organem nadzoru, że m.p.z.p. w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia regulacji w przedmiocie zasad i warunków sytuowania ww. obiektów. Wynika to z faktu, że dodany do przepisów u.p.z.p. art. 37a i następne, wyposażył radę gminy w instrument w postaci tzw. uchwały reklamowej, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą, organ gminy może określić na terenie gminy 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. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zatem zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p. Rada gminy tym samym nie utraciła więc kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według regulacji z 2015 r., winna to już uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17). Jednocześnie, co także nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p., uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego. Uchwały te nie są względem siebie konkurencyjne, a wręcz posiadają przymiot komplementarności - uzupełniają się nawzajem i razem mogą tworzyć spójny system w obszarze władztwa planistycznego gminy.

W konsekwencji, choć kwestie przewidziane do uregulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu, to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1046/19).

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że Rada, zamieszczając w § 7, § 14 ust. 7 oraz § 14 ust. 8 zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację dotyczącą lokalizowania nośników reklamowych i obiektów małej architektury, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3, czy też ust. 5 i 9 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 7 we fragmencie „obъекtów małej architektury oraz nośników reklamowych”, § 14 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „w tym budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące” w zakresie w jakim odnosi się do terenu RM oznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, § 14 ust. 7 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obъекtów małej architektury”, § 14 ust. 8 we fragmentach „nośników reklamowych” i „obъекtów małej architektury”, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 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. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).