



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 listopada 2018 r.

Poz. 5873

WYROK NR II SA/WR 675/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 07 grudnia 2017r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Świdnica
z dnia 11 maja 2017 r. nr XLII/359/2017

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru położonego we wsi Bystrzyca Dolna, gmina
Świdnica

stwierdza nieważność § 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Nr XLII/359/2017 Rady Gminy Świdnica z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Bystrzyca Dolna, gmina Świdnica.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. 569 ze zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 6 uchwały Rady Gminy Świdnica z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Bystrzyca Dolna, gmina

Świdnica, zwanej dalej uchwałą"; zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Skarga zarzuca Radzie Gminy Świdnica podjęcie: § 5 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2017 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), polegające na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez uregulowanie w planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania ogrodzeń i urządzeń reklamowych, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że na sesji w dniu 11 maja 2017 r. Ra-da Gminy Świdnica podjęła m.in. uchwałę XLII/359/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania obszaru położonego we wsi Bystrzyca Dolna, gmina Świdnica. Uchwała wraz z dokumentacją formalno-prawną została przesłana pismem Gminy Świdnica z dnia 15 maja 2017 r. i wpłynęła do organu nadzoru dnia 19 maja roku.

Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, doprowadziła do stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części przesądzają: istotne naruszenie zasad sporządza planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne, przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15). Rada Gminy Świdnica przepisem § 5 pkt 6 uchwały wprowadziła w obszarze objętym ustaleniami zmian planu zakaz stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych betonowych elementów prefabrykowanych od strony dróg.

Strona skarżąca wskazuje, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu stanowi, że 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 (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. Po trzecie zatem, należy wskazać że 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 i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie 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, a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 a planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. 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 ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Uchwała nr XXV/189/2016 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Bystrzyca Dolna, gmina Świdnica została podjęta w dniu 22 marca 2016 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w zw. z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, które nastąpiło w dniu 11 września 2015 r. Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania prac legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać trzeba odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy krajobrazowej. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, 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 z 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 rod materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę, strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Na uzasadnienie wskazano, że w dniu 11 maja 2017 roku Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr XLII/359/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych we wsi Bystrzyca Dolna, gmina Świdnica (zwana dalej: Uchwałą). Następnie zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2016r., poz.778 z późn. zm.) uchwała ta wraz z załącznikami dokumentacją formalno - prawną została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi. Została także opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 2017r. poz. 2551 i obecnie stanowi obowiązujący akt prawa miejscowego. Wojewoda Dolnośląski zarzuca Radzie Gminy Świdnica podjęcie § 5 pkt 6 uchwały w brzmieniu: „zakaz stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych z betonowych elementów prefabrykowanych od strony dróg”, z istotnym naruszeniem 37a ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017r. zez 1073 z późn. zm.), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez uregulowanie w planie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń i urządzeń reklamowych, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą. Z treści skargi wynika, że Wojewoda Dolnośląski neguje uregulowania dotyczące zakazu stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych z betonowych elementów prefabrykowanych od strony dróg, w kontekście ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 poz. 774 z późn.zm.) przyjmując, iż rada gminy nie widzi różnic pomiędzy uchwałą w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, zwaną dalej „uchwałą reklamową”, a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Radzie Gminy Świdnica znana jest wykładnia zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz różnic w tych dwóch aktach prawa miejscowego, uregulowanych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych we wsi Bystrzyca Dolna, zakaz stosowania jednego rodzaju ogrodzeń, realizowała swój nadrzędny obowiązek wynikający z art. 7. ust 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U z 2016 r. poz.446 z późn. zm.), tzn. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należących do zadań własnych gminy, w szczególności obejmujących sprawy ładu przestrzennego. Podkreślić należy, iż skarżony zapis celowo został ustanowiony w rozdziale planu odnoszącym się właśnie do zasady ochrony i kształtowania przedmiotowego ładu przestrzennego. W skardze wojewoda zawarł również stwierdzenie, iż w celu uregulowań materii wskazanej w art. 37a ustawy koniecznym jest podjęcie odrębnej uchwały. Jednak jak wynika z art. 37a ust. 1 rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania (...) ogrodzeń. Nie jest to obowiązek ustawowy stawiany radzie, a jedynie możliwość stworzenia odrębnego prawa miejscowego w tym zakresie. Zatem w momencie, kiedy gmina nie stworzy odrębnej „uchwały reklamowej”, pozbawiona zostaje narzędzi umożliwiających jej dbanie o zachowanie ładu przestrzennego w zakresie obiektów małej architektury, urządzeń i tablic reklamowych oraz ogrodzeń. Ustalenie w planie miejscowym zakazu sytuowania jednego rodzaju ogrodzeń, nie stanowi w myśl art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotnego naruszenia art. 37a ustawy o

planowaniu, gdyż przepisy przejściowe ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. tzw. „ustawy krajobrazowej”, wprost określają w art. 12 ust. 2, iż regulacje -miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 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. Pozwala to na stwierdzenie, że ustalony w planie zakaz przestanie obowiązywać z chwilą uchwalenia przez radę nowego : -awa miejscowego w materii uregulowanej art. 37a. Organ skarżący wskazuje, że wraz z wprowadzeniem nowych regulacji w zakresie zasad odnoszących się do obiektów małej architektury, reklam oraz ogrodzeń, z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyeliminowany został art. 15 ust. 3 pkt 9, który stanowił, iż w zależności od potrzeb w planie można określić zasady i warunki usytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Nie mniej jednak uzasadnione wydaje się przyjęcie, że ustalenia planu mówiące: zasadach ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, mające postać obligatoryjną na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy, są idealnym miejscem, do stworzenia zasad warunków sytuowania obiektów małej architektury, reklam oraz ogrodzeń. Potwierdzają to również wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu, które w § 4 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego stanowią, iż ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Przez elementy zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć w szczególności istniejące i projektowane pierzeje ulic, place miejskie, osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, charakterystyczne obiekty, a także tereny zieleni. Zatem „zakaz stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych z betonowych elementów prefabrykowanych od strony dróg”, wprowadzony § 5 pkt 6 skarżonej uchwały, jest ograniczeniem w zagospodarowaniu terenu przylegającego do dróg publicznych i nie ma znamion regulacji określonych w art. 37a ust. 1 ustawy, tj. nie określa zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwała nie ustala nic ponadto, a jedynie wyklucza jeden element istotny i rzutujący na zachowanie ładu przestrzennego od dróg, mający jednocześnie ogromny wpływ na wygląd krajobrazu, którego walory, zgodnie z art.1 ust. 2 pkt 2 ustawy, uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Strona przeciwna wskazuje, iż „ustawa krajobrazowa”, a także nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wprowadza żadnych przepisów ze sobą sprzecznych, wskazujących jednoznacznie na wykluczenie możliwości ustalania w planie elementów odnoszących się do obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń i pozostawieniu ich do wyłącznej regulacji w „uchwale reklamowej”. Podkreślić należy, iż znaczna część obszaru objętego planem, położona jest w granicach obszaru ruralistycznego układu wsi Bystrzyca Dolna ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, dla którego ustala się, między innymi, nakaz kształtowania nowej zabudowy zgodnie z ustaleniami rozdziału 3 tj. zasadami ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Ustalenie zakazu grodzenia od strony dróg, betonowymi prefabrykatami, wynika również z faktu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych. Podsumowując, zdaniem gminy, zaskarżona uchwała spełnia wszystkie wymogi stawiane planom miejscowym: ustalenia planu odnoszą się do wszystkich wymagań określonych w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatem nie zostały naruszone zasady sporządzania planu; ustalenia planu, zawarte w § 5 pkt 6 uchwały nie odnoszą się do fakultatywnego elementu planu, który można było ustalać na podstawie przywołanego przez organ zasadach ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; ustalony w planie zakaz stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych z betonowych elementów prefabrykowanych od strony dróg, nie stoi w sprzeczności z art. 37a ust. 3 ustawy, gdyż nie jest całkowitym zakazem sytuowania ogrodzeń, lecz wyłącznie ograniczeniem w zagospodarowaniu zgodnie z delegacją określoną w § 4 pkt 2 rozporządzenia. W związku z powyższym przy rozpatrywaniu skargi wnoszącej o uwzględnienie powyższych wyjaśnień i oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Zaznaczyć jednak należy, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej: 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. Wskazany przepis ustanawia, zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że 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 Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Gminy Świdnica umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące zakazu stosowania ogrodzeń o monolitycznych przesłach wykonanych z betonowych elementów prefabrykowanych wyszła poza materię, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Tym samym Rada wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Sąd ocenił przy tym, że naruszenie prawa w tym zakresie trafnie Wojewoda powiązał ze zmianą u.p.z.p., jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmacnianiem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejże ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki 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 regulacje 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, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. Skoro uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w niniejszej sprawie podjęta została w dniu 22 marca 2016 r., to jednak przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania.

W konsekwencji w ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją wywodzącą w oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, że omawiana materia winna być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Przed-stawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżony przez Wojewodę Dolnośląskiego fragment zaskarżonej uchwały odnoszący się do ogrodzeń został podjęty bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i wykracza poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Twierdzenia Rady zamieszczone w odpowiedzi na skargę nie uzyskały aprobaty Sądu w składzie orzekającym. Nie ma znaczenia fakt, że kwestionowany zapis za-mieszczono w rozdziale dotyczącym ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. To, że realizacja, (a właściwie zakaz realizacji) ogrodzeń o konkretnej konstrukcji czy z danego rodzaju materiału, może wpływać na ład przestrzenny jest kwestią niesporną. Nie jest jednak dopuszczalne kształtowanie ładu przestrzennego poprzez dokonanie zapisów tego rodzaju, które wolą ustawodawcy są niedopuszczalne w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Poprzez lokowanie w uchwale dotyczącej zagospodarowania przestrzennego zapisu o treści przewidzianej dla innego rodzajowo aktu wydawanego przez gminnego prawodawcę, dochodzi właśnie do naruszeń prawa opisanych w skardze Wojewody Dolnośląskiego. Nie ma przy tym znaczenia, że jak twierdzi Rada, w kwestionowanym fragmencie uchwały mowa jest wyłącznie o wykluczeniu jednego istotnego elementu w postaci ogrodzeń. Nie chodzi bowiem o rozmiar ale o fakt naruszenia prawa. Nie jest do przyjęcia jako trafne twierdzenie Rady Gminy Świdnica, że skoro w art. 37a ust. 1 omawianej ustawy mowa jest wyłącznie o możliwości ustalenia w formie uchwały m.in. zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, to kiedy gmina nie stworzy odrębnej „uchwały reklamowej”, pozbawiona zostaje narzędzi umożliwiających jej dbanie i zachowanie ładu przestrzennego w zakresie obiektów małej architektury, urządzeń i tablic reklamowych oraz ogrodzeń. Wiadomym jest, że zarówno wcześniejsze jak i aktualne przepisy pozwalają gminie na stworzenie stosownych regulacji dotyczących chociażby rodzaju czy kształtu ogrodzeń. Skoro założeniem gminnego prawodawcy jest uregulowanie tej materii zgodnie z obowiązującymi przepisami, to obecnie winna w tym zakresie podjąć stosowną uchwałę. To, że dana gmina nie podejmie takiej uchwały nie może być odczytywane jako „pozbawienie jej stosownych narzędzi” ale będzie znaczyć raczej, że nie przejawiono w tym zakresie stosownej woli. Tylko i wyłącznie od rady zależeć będzie przecież czy uzna przedmiotową materię za na tyle istotną z punktu widzenia uwarunkowań lokalnych, że podejmie w tym względzie stosowną uchwałę. Nie można brać pod uwagę przy skonstruowanym zarzucie „pozbawienia narzędzi” pewnej skali trudności polegającej na tym, że dana regulacja nie zostanie niejako przy okazji zamieszczona w uchwale dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale wymagać będzie podjęcia odrębnej uchwały.

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 sentencji wyroku.