



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lutego 2019 r.

Poz. 1186

WYROK NR II SA/WR 668/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Andżelika Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 grudnia 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kowarach

z dnia 28 lutego 2017 r. nr XXXIV/178/17

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary - Centrum D.1

I. stwierdza nieważność § 6 pkt 8, § 8 pkt 2 – tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1, § 8 pkt 2 – tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 4 we fragmencie „i pkt 3”, § 8 pkt 2 – tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Rady Miejskiej w Kowarach 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 XXXIV/178/17 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary - Centrum D.l. 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.) i art. 54 § 1

oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności:

- 1) § 6 pkt 8,
- 2) § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1,
- 3) § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 4 we fragmencie „i pkt 3,
- 4) § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1, uchwały.

Wniósł także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Organu Nadzoru kosztów postępowania według norm przepisanych.

W skardze zarzucono Radzie Miejskiej w Kowarach podjęcie § 6 pkt 8, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 4 we fragmencie „i pkt 3” oraz § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) - dalej także jako: ustawa, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm dotyczących lokalizacji nośników reklamowych, wymogów, jakie spełniać muszą obiekty małej architektury oraz materiałów budowlanych, jakie mogą być stosowane do wykonania ogrodzeń frontowych, w sytuacji, gdy kwestie te muszą być regulowane odrębną uchwałą. Na uzasadnienie wskazano, że na sesji w dniu 28 lutego 2017 r. Rada Miejska w Kowarach podjęła uchwałę nr XXXIY/178/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary - Centrum D. I.

W kwestionowanych fragmencie uchwały przyjęto regulacje, z których wynika, że:

1) w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz krajobrazu kulturowego nakazane jest stosowanie ażurowych ogrodzeń frontowych z przęsłami z metalu lub drewna (§ 6 pkt 8),

2) w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 1ZP zakazane jest lokalizowanie nośników reklamowych, przy czym zakaz ten nie dotyczy obiektów systemu informacji miejskiej oraz nośników reklamowych, montowanych na czas trwania imprez masowych (§ 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1),

3) w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 1ZP dopuszcza się obiekty małej architektury, urządzenia techniczne oraz zieleń, jednak obiekty te wymagają dostosowania do wymogów ustalonych w § 10, § 13 i § 14 (§ 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 3 i 4),

4) w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 13KD/D zakazane jest lokalizowanie nośników reklamowych, przy czym zakaz ten nie dotyczy obiektów systemu informacji miejskiej (§ 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1).

Wobec powyższego wskazać należy, 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 uchwałą, o której mowa w tym przepisie, to uchwałą 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. Konieczność podjęcia - w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy - odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, 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 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). Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy 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. Biorąc powyższe pod uwagę, nie powinno budzić wątpliwości to, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy (zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o uchwałę nr XXIII/118/16 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary-Centrum D. I), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znalazło już aprobatę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 sierpnia 2017 r., II SA/Wr 226/17. Tymczasem, podejmując zaskarżoną uchwałę w kwestionowanych fragmentach, Rada Miejska w Kowarach ustaliła w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rodzaje materiałów budowlanych, jakie mogą być stosowane do wykonania ogrodzeń frontowych, zakazała lokalizacji nośników reklamowych oraz określiła wymogi, jakie spełniać muszą obiekty małej architektury, co wprost stanowi niezgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustawą. W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXIV/178/17 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary - Centrum D.I we wskazanych fragmentach jest konieczne, co uzasadnia niniejszą skargę.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kowarach wniosła o oddalenie skargi.

Na uzasadnienie wskazano, że strona przeciwna nie podziela stanowiska zawartego w skardze uzasadniając, że sporne zapisy zostały zamieszczone w ustaleniach planu dotyczących: wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 5 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, krajobrazu, dobra kulturowego i zabytków oraz krajobrazu kulturowego w oparciu o art. 15 ust. 3, 3a i 4 ustawy oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia. Powyższe przepisy stanowią obowiązującą podstawę prawną formułowania ustaleń planu, więc trudno zgodzić się z zarzutem o brak takiej podstawy. Dla oceny spornej kwestii niezbędne jest szersze odwołanie się do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w kontekście jej kolejnych zmian ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Z 2010 r. nr 130, poz. 871), do art. 15 ust. 3 ustawy został m.in. dodany pkt 9, stanowiący, że w planie miejscowym mogą być wprowadzone ustalenia określające „zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz materiały z jakich mogą być wykonane”. Przepis ten rozszerzał kompetencje planu do regulacji powyższych kwestii na uznaniowo wybranych obszarach i częściowo zazębiał obligatoryjnymi wymogami wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy, które dotyczył umieszczania nośników reklamowych oraz elementów małej architektury w przestrzeni publicznej. Z dniem

11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o z niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), która w art. 7 pkt 3 lit. b, uchyliła art. 15 ust. 3 ustawy pizp.

Należy tu podkreślić, iż obie powyższe zmiany odnosiły się wyłącznie do art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc do katalogu fakultatywnych zapisów planu podejmowanych zależnie od potrzeb. Ani pierwsza wymieniona powyżej ustawa rozszerzająca przedmiot planu miejscowego, ani też druga przywracająca stan sprzed zmian nie ingerowała w obowiązkowy przedmiot miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z art. 15 ust. 2 ustawy. Również art. 12 ust. 2 „ustawy krajobrazowej”, ogranicza obowiązywanie regulacji zawartych w planach miejscowych z chwilą podjęcia uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie i wyłącznie odnosi się do ustaleń przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9.

Należy zatem przyjąć, iż obowiązki i uprawnienia organów gminy, co do przedmiotu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikające z przepisów art. 15 nie uległy zmianie w związku z przytoczonymi powyżej działaniami legislacyjnymi, bo żaden z tych aktów prawnych nie ingerował w te przepisy. Nie może zatem zasługiwać aprobatę pogląd, iż w wyniku zmian dokonanych wyłącznie w regulacjach określających nieobowiązkowy, fakultatywny przedmiot planu, odstępuje się od stosowania norm mających charakter obligatoryjny i dodatkowo zawartych w innym, utrzymanym w mocy przepisie. Zakwestionowane w skardze wojewody zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary jednostki Centrum D.1. dotyczą 1. § 8 pkt 2 tabela 3, zawierającego wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Wymagania te zostały sformułowane na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem należą do obowiązkowego katalogu regulacji jakie winien zawierać plan miejscowy. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy „Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego (...)”. Przepisem, o którym mowa powyżej jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Rozporządzenie to stanowi (§ 4 pkt 5), że: „ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Przepisy powyższe potwierdzają, że wprowadzenie ustaleń z zakresu zasad umieszczania obiektów małej architektury i nośników reklamowych w obrębie przestrzeni publicznej nie narusza zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeciwnie, stanowi wypełnienie wymagań określających obowiązkowy przedmiot tego dokumentu.

Równocześnie organ podkreśla, że wprowadzenie tego rodzaju ustaleń na obszarach nie stanowiących przestrzeni publicznej byłoby naruszeniem przepisów ustawy. Rada Miejska w Kowarach nie przekroczyła jednak tej granicy. Miasto Kowary jest obszarem objętym ścisłą ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków (nr wpisu nr wpisu A/1808/365 z dnia 25 listopada 1956 r.). Zgodnie z ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014, poz. 1446 ze zmianami) tą formą ochrony obejmuje się obiekty o najwyższej wartości historycznej i kulturowej. Równocześnie kwestionowany plan reguluje zasady gospodarowania przestrzenią w ścisłym centrum miasta, a więc w najcenniejszej części tego chronionego obszaru. Zgodnie z przytoczonym już wcześniej rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów” (§ 4 pkt 4). Wytyczne te nie są wprawdzie tak ścisłe jak w odniesieniu do obszarów przestrzeni publicznej, jednak jednoznacznie wskazują, że przedmiotem ustaleń planu winno być zagwarantowanie właściwej ochrony terenów reprezentujących dziedzictwo kultury i historii. Dobór narzędzi służących tej ochronie może być zindywidualizowany adekwatnie do jej cech.

W analizowanej sytuacji plan dotyczy zagospodarowania centralnego fragmentu przestrzeni staromiejskiej, której głównym elementem jest skwer, otoczony obiektami zabytkowymi. Przy takiej ekspozycji przestrzennej, ustalenie wymogu dotyczącego ogrodzeń frontowych jest w pełni uzasadnione i mieści się w granicach dobrze

rozumianej ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, czyli obowiązkowego przedmiotu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z odpowiedzią na skargę strona skarżąca złożyła pismo procesowe odnoszące się do argumentów odpowiedzi na skargę. Po przeanalizowaniu argumentów zawartych w odpowiedzi na skargę, Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę w całości.

W motywach wskazano, że podtrzymanie zarzutów skargi jest konieczne. W ocenie skarżącego, całość argumentacji prezentowanej przez stronę przeciwną jest chybiona. Modalność zawarta w przepisie upoważniającym do wydania aktu prawa miejscowego ustalającego 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 (art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) - dalej jako: ustawa, nie jest alternatywą wobec treści planu miejscowego. Zasady hierarchii źródeł prawa wykluczają przy tym powołanie się - jak czyni to strona przeciwna - na § 4 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), aby prowadzić wykładnię przeciwną do zaprezentowanej w skardze.

Zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej za-wartej w art. 37a ustawy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła 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 oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, należy stwierdzić, że omawiana materia musi być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Potwierdzeniem tego stanowiska jest także odmiennosc i złożoność procedury podejmowania obu uchwał. Dokonane w zakwestionowanych fragmentach uchwały, wprowadzanie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej tablic, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń będzie zaś stanowić formę obejścia prawa, gdyż regulacje dotyczące tablic, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń obowiązywałyby wtedy bez spełnienia warunków określonych w przepisach ustawowych ustalających zasady i tryb podejmowania uchwały regulującej 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.

Trafna - i potwierdzająca powyższe - jest w tym zakresie linia orzecznicza Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu kształtowana orzeczeniami: z dnia 24 sierpnia 2017 r., II SA/Wr 226/17; z dnia 13 września 2017 r., II SA/Wr 422/17; z dnia 10 października 2017 r., II SA/Wr 492/17; z dnia 19 października 2017 r., II SA/Wr 595/17; z dnia 8 listopada 2017 r. II SA/Wr 586/17. Z tego względu organ nadzoru podtrzymuje wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 8, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 4 we fragmencie „i pkt 3”, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1 uchwały oraz zasadzenie od strony przeciwnej na rzecz Organu Nadzoru kosztów postępowania według norm przepisanych.

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

począwszy 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 nie-ważności 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 zakwestionowanych fragmentów uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Miejska w Kowarach uchwalając § 6 pkt 8, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 1, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz drugi, pkt 4 we fragmencie „i pkt 3”, § 8 pkt 2 - tabela 3, kolumna druga, wiersz trzeci, pkt 1, uchwały, w których ustala się następujące wymagania, wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, przekroczyła uprawnienia wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie zawartości planu miejscowego. I tak dla terenu oznaczonego 1 ZP (tabela) w p. 1 ustalono zakaz lokalizacji nośników reklamowych – z wyjątkami; w p. 3 dopuszczono obiekty małej architektury, urządzenia techniczne oraz zieleń, w p. 4 wskazano, że obiekty, o których mowa w pkt. 2 i 3 wymagają dostosowania do wymogów ustalonych w § 10, 13 i 14.

Z kolei w p. 3 tabeli, w zakresie terenu KD/D w p. 1 tabeli ustalono zakaz lokalizacji nośników reklamowych – znów z wyjątkami. Tym samym, zdaniem sądu, należy zgodzić się z organem nadzoru, że rada wyszła poza materię, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Lektura kwestionowanej uchwały wskazuje, że w zakresie objętym petitum skargi 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. 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 28 kwietnia 2016 r., to jednak przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania. W konsekwencji w ocenie sądu należy zgodzić 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 wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmenty zaskarżonej uchwały zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylenia 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 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, zdaniem Sądu w składzie orzekającym, nie zasługują na uwzględnienie. Nie ma znaczenia fakt, że kwestionowane zapisy zamieszczono w rozdziale dotyczącym ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i dotyczą wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Pamiętać bowiem trzeba, że ustawodawca uchylił wskazaną wcześniej nowelizacją art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. zatem odpadła podstawa prawna do uregulowania kwestii zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów w planie miejscowym. Powoływanie się przez stronę przeciwną na uregulowanie spornej kwestii w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003, 164, poz. 1587) jest o tyle chybione, że stosownie do treści

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 t.j. z dnia 2016.03.07) - § 32. 1. jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wy-dania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.

To, że unormowania planu miejscowego mogą 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. W kwestionowanych uregulowaniach uchwały przyjęto regulacje, z których wynika, że nakazane jest stosowanie ażurowych ogrodzeń frontowych z przęsłami z metalu lub drewna w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz krajobrazu kulturowego; w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 1ZP zakazane jest lokalizowanie nośników reklamowych, w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 1ZP dopuszcza się obiekty małej architektury, w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych na terenie 13KD/D zakazane jest lokalizowanie nośników reklamowych.

Dodatkowo trzeba powiedzieć, że gmina ma instrumenty prawne dla ukształtowania przestrzeni publicznej w określony sposób. Wiadomym jest, że zarówno wcześniejsze jak i aktualne przepisy pozwalają gminie na stworzenie stosownych regulacji dotyczących chociażby rodzaju czy kształtu ogrodzeń lub nośników reklamowych. 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.