



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lutego 2019 r.

Poz. 1187

WYROK NR II SA/WR 682/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

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 Kątach Wrocławskich
z dnia 25 maja 2017 r. nr XXXI/412/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie w rejonie ulic Legionów
i Sybiraków

- stwierdza nieważność § 6 pkt 3 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę nr XXXI/412/17 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, w rejonie ulic Legionów i Sybiraków. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r. poz. 446 ze zm.) 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. 2017 r. poz. 1364 ze zm.), wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 3 uchwały nr XXXI/412/17 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, w rejonie ulic Legionów i Sybiraków (dalej: uchwały); zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W skardze zarzucono Radzie Miejskiej w Kątach Wrocławskich podjęcie § 6 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale zapisów dotyczących zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane oraz zakazów ich sytuowania, w sytuacji, gdy ustalenia te powinny być przedmiotem odrębnej uchwały. Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na sesji w dniu 25 maja 2017 r. podjęła uchwałę nr XXXI/412/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, w rejonie ulic Legionów i Sybiraków. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie przekazał do organu nadzoru: w dniu 31 maja 2017 r. (uchwała) i 5 czerwca 2017 r. (dokumentacja planistyczna).

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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. W kontekście uchwalonego przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich planu przywołać należy art. 37a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: „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.” Regulację tę dodatkowo uzupełnia art. 37a ust. 3 ustawy, który wskazuje: „W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.” Te zapisy wprost determinują że ustalanie przez gminę zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych i rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, jak również zakazów ich sytuowania powinno następować w odrębnej uchwale, niestanowiącej planu miejscowego.

W § 6 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich na całym obszarze objętym planem, wskazane zostały zasady i warunki sytuowania ogrodzeń wraz z zakazami ich sytuowania. Przepis ten brzmi:

„Dla całego obszaru objętego planem ustala się:

3) możliwość realizacji ogrodzeń na granicy z terenami dróg:

a) ogrodzenia przynajmniej w 2/3 wysokości ażurowe, o prześwicie wynoszącym co najmniej 40% powierzchni ogrodzenia,

b) zakaz realizacji ogrodzeń o wysokości przekraczającej 1,8 m, z wykluczeniem terenu U,

c) zakaz realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych;”.

Wobec tego 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 w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 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. To samo dotyczy możliwości ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w art. 37a ustawy, 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. 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). Wskazać w związku z tym należy, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego uchwałą nr XXXI/412/17, podjęta została w dniu 28 kwietnia 2016 r. (uchwała nr XVIII/249/16). Nie ma zatem do niej zastosowania przewidziany wyjątek. Jako czwarty 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 wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (jak również zakazy ich sytuowania) 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 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. To samo dotyczy prawnej możliwości regulowania w planie miejscowym zakazów sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Tymczasem Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w kwestionowanych fragmentach uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ustanowiono również zakazy sytuowania ogrodzeń w drodze określenia ich dopuszczalnych parametrów i rodzajów niedopuszczalnych materiałów przeznaczonych do budowy ogrodzeń. Od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu tj. od dnia 11 września 2015 r. dokonywanie tego rodzaju ustaleń nie jest możliwe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy może to uczynić w drodze odrębnej uchwały. Stwierdzić zatem należy, że skarżone zapisy uchwały nr XXXI/412/17 w sposób istotny naruszają prawo, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 37a ustawy.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę uznała skargę w całości. Gmina Kąty Wrocławskie przyjęła w całości argumentację skarżącego przedstawioną w skardze uznaje za zasadne stwierdzenie nieważności § 6 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 maja 2017 r. nr XXXI/412/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, w rejonie ulic Legionów i Sybiraków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samo-rządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje

m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Zaskarżona do Sądu uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, dalej powoływanej jako upzp). Należy ona tym samym do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej powoływanej jako ppsa), i wobec tego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium legalności.

W niniejszej sprawie skargę na stanowiącą akt prawa miejscowego uchwałę nr XXXI/412/17 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, w rejonie ulic Legionów i Sybiraków złożył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego.

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.

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.

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.