



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 lutego 2019 r.

Poz. 1199

WYROK NR II SA/WR 674/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Protokolant

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy
z dnia 29 maja 2017 r. nr XXXIII/338/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego miasta Legnicy - terenu położonego przy ulicy
Bieleńskiej

I. stwierdza nieważność § 5 pkt 8, pkt 9 i pkt 10 zaskarżonej uchwały;
II. zasądza od Gminy Legnicy na rzecz strony skarżącej kwotę
480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 maja 2017 r., nr XXXIII/338/17, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy – terenu położonego przy ul. Bieleńskiej, wnioskując o stwierdzenie nieważności: § 5 pkt 8, pkt 9 i pkt 10 powyższej uchwały.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej Legnicy podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

W kontekście uchwalonego planu, organ przywołał art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej zwaną u.p.z.p) wskazując, że ustalenie przez gminę

zasad i warunków sytuowania ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych i rodzajów materiałów budowlanych z jakich mają być wykonane, jak również zakazów ich sytuowania powinno następować w odrębnej uchwale, niestanowiącej planu miejscowego.

W zaskarżonej uchwale mocą § 5 pkt 8-10 dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym określone zostały zasady i warunki sytuowania ogrodzeń oraz zakazy ich sytuowania. W przepisach tych Rada Miejska Legnicy, ustalając zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania krajobrazu, przyjęła nakaz stosowania ażurowych ogrodzeń od strony dróg publicznych (pkt 8); zakaz stosowania zewnętrznych elementów zagospodarowania takich jak: ogrodzenia, kraty, bramy – wykonane z żebrowej stali zbrojeniowej lub innych materiałów odpadowych wpływających negatywnie na estetykę obiektów (pkt 9); zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych paneli betonowych z dopuszczeniem stosowania elementów prefabrykowanych jako słupki i podmurówki ogrodzeń (pkt 10). W związku z powyższymi uregulowaniami Wojewoda podniósł, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym jej przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U z 2015, poz. 774 ze zm.) stanowi, że zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych i rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą one być wykonane, rada gminy może ustalać w formie uchwały innej niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To samo dotyczy możliwości ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Wskazuje na to wykładnia językowa, systemowa jak też historyczna znowelizowanych przepisów. Organ zauważył, że wraz z wprowadzeniem art. 37a do u.p.z.p. uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 tej ustawy, 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 skarżącego, pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nadto przywołana wcześniej ustawa nowelizująca, zawiera przepisy przejściowe utrzymujące w mocy postanowienia planów miejscowych podjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., obowiązujące w dniu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie nowej uchwały (o której mowa w art. 37 a ust. 1). Wobec projektów m.p.z.p. w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do ich sporządzania lub zmiany i nie uchwalono ich do czasu wejścia noweli w życie, wprowadzono natomiast zasadę, że stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust.3). W niniejszej sprawie wyjątki te nie mają zastosowania, gdyż uchwała o przystąpieniu do sporządzania kwestionowanego planu podjęta została dnia 29 lutego 2016 r.

Kolejnym argumentem wskazującym na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na umieszczeniu w planie miejscowym omawianych materii, których zakres określa art. 37a u.p.z.p., są odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady sytuowania reklam i obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (jak również zakazy ich sytuowania), mogą być ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a- 37e u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze, Wojewoda stwierdził, że żaden plan miejscowy w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, 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 oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych i rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą one być wykonane. Od dnia wejścia w życie tej ustawy, dokonywanie tego typu ustaleń w planach miejscowych nie jest możliwe. Rada gminy może to uczynić w drodze odrębnej uchwały.

W konsekwencji kwestionowane postanowienia planu odnoszące się do ogrodzeń pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów Wojewody wskazano, że ustawa nowelizująca z dnia 24 kwietnia 2015 r. obok opisanych w skardze zmian, w art. 15 ust. 2 dodała pkt 3a stanowiący, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania krajobrazu, przez który rozumieć należy „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytworu cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”. Wskazane zmiany ustawowe nie pociągnęły jednak za sobą zmiany aktu wykonawczego (rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), który uznaje, że ustalenia dotyczące wymagań kształtowania przestrzeni publicznej powinny

zawierać, w szczególności, określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych (... - § 4 pkt 5). Mając na uwadze wskazaną wyżej nieprecyzyjność i rozbieżność przepisów, Rada Miejska Legnicy uznała, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia planu określające zasady kształtowania krajobrazu, nie wykraczają poza wskazane w ustawie obligatoryjne elementy planu. Zmiany te nie określają „gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane przedmiotowe ogrodzenia. W uchwale określono tylko i wyłącznie, jakich dysharmonijnych elementów będących efektem działalności człowieka nie dopuszcza się w ramach zasad ochrony krajobrazu i zasad kształtowania krajobrazu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga Wojewody Dolnośląskiego będąca obecnie przedmiotem rozpoznania Sądu, wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. – dalej u.s.g.). Przewidziane powołanym wyżej przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Rozpoznając skargę na uchwałę podjętą w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest jednak do kontroli zaskarżonej uchwały, przede wszystkim w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. – dalej zwanej „u.p.z.p.”). Stosownie bowiem do treści tego przepisu, 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. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Kierując się powyższymi zasadami kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd stwierdził, że podniesione w niniejszej skardze zarzuty wskazujące na istotne naruszenie zasad sporządzania planu, okazały się uzasadnione. Rada Miejska Legnicy umieszczając w ustaleniach, poddanego obecnie kontroli, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowienia dotyczące zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, rodzajów materiałów z jakich mogą być wykonane oraz zakazy sytuowania ogrodzeń w drodze, określenia rodzajów niedopuszczalnych materiałów przeznaczonych do budowy ogrodzeń budowanych, wyszła poza materię która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Powyższe skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały.

Przypomnieć zatem wypada, że ustawodawca w sposób szczegółowy określił w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. zakres ustaleń jakie obowiązkowo i fakultatywnie (w zależności od potrzeb) powinny znaleźć się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób określone także zostały kompetencje prawodawcze dla rady gminy dla kształtowania na terenie jej właściwości zagospodarowania przestrzennego, warunków zabudowy i związanych z tym ograniczeń praw podmiotowych. W tym zakresie rada gminy dysponuje swoistym władztwem planistycznym, jednak poza treści zawarte w art. 15 ust. 2 i ust. 3 wyjść nie może. Wynika to wprost z normy zawartej w art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który stanowi, że akty takie jak plany miejscowe mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Przy interpretacji przepisów art. 94 (oraz art. 87 ust. 2) Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, takie jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej

kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą, to co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji).

W rezultacie Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że kwestionowanymi przepisami § 5 pkt 8-10, Rada Miejska Legnicy 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po art. 37 dodano przepisy 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, oraz ogrodzeń, 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 29 lutego 2016 r., to jednak przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania.

Sąd zgodził się zatem 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. Przedstawione 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 także 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.

W kontekście powyższych wywodów argumentacja strony przeciwnej nie mogła być uwzględniona. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że zaskarżone zapisy planu zamieszczono w rozdziale dotyczącym ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz, że w uchwale określono jakich „dysharmonijnych elementów będących efektem działalności człowieka nie dopuszcza się w ramach ochrony krajobrazu”. 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 woła 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. Uzasadnienia dla omawianego naruszenia nie stanowi też przywołany w odpowiedzi na skargę fakt braku nowelizacji rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wskazywana w związku z tym rozbieżność przepisów. Ewentualna rozbieżność w przepisach wynikająca z braku nowelizacji aktu wykonawczego nie może usprawiedliwiać działania prowadzącego do istotnego naruszenia przepisów aktu wyższego rzędu - ustawy. Oparty na Konstytucji hierarchiczny system źródeł prawa jednoznacznie wskazuje, że przepisy rozporządzenia – wydawane w oparciu o delegację ustawową - nie mogą być stosowane w oderwaniu i w sposób sprzeczny z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.