



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Poz. 2689

WYROK NR II SA/WR 622/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz – spr.

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina
Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 listopada 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Lubań
z dnia 30 stycznia 2018 r. nr XLIV/305/2018
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obszaru położonego w północno-zachodniej części
miasta Lubań - terenu przy ulicy Łokietka

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Miejskiej Lubań na rzecz Wojewody
Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych)
tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 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. z 2018 r. poz. 1302), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta Lubań nr XLIV/305/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno-zachodniej części miasta Lubań – terenu przy ulicy Łokietka. W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Miasta Lubań, że podjęcie § 4 ust. 4 pkt 6 lit. e uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale zapisów dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą. Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Miasta Lubań, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

W uzasadnieniu Wojewoda zwrócił uwagę, że Rada w § 4 ust. 4 pkt 6 lit. e zaskarżonej uchwały określiła maksymalną wysokość obiektów małej architektury na terenie MN1 wskazując, że wynosi ona 3 m.

Organ nadzoru wskazał, 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, 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.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały. Ponadto art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Co więcej, 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.

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 (11 września 2015 r.) 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 u.p.z.p., 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).

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 zmiany omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęta została w dniu 30 sierpnia 2016 r. (uchwała Rady Miasta Lubań nr XXIV/168/2016). Nie ma zatem do niej zastosowania przewidziany wyjątek. Rada Miasta Lubań w kwestionowanym fragmencie uchwały określiła maksymalną wysokość obiektów małej architektury na terenie MN1 wskazując, że wynosi ona 3 m. 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 Miasta może to uczynić w drodze odrębnej uchwały.

Podsumowując Wojewoda stwierdził, że kwestionowany zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 37a ustawy.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę z dnia 16 sierpnia 2018 r. Rada Miasta Lubań wniosła o oddalenie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W odpowiedzi na skargę wskazano, że z zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, że żaden plan miejscowy nie może zawierać ustaleń dotyczących zasad dotyczących małej architektury. Brak jest również, zdaniem organu, jednoznacznego w tym zakresie zapisu. Podkreślono, że pozostaje w mocy zapis ustawy o zasadach kształtowania przestrzeni publicznych (jak tą dyspozycję ustawową można wypełnić zgodnie z zasadami urbanistyki i architektury bez odniesienia się do wyposażenia przestrzeni publicznej: małej architektury i ogrodzeń oraz reklam). Zdaniem organu zapis kompetencyjny zawarty w art. 37a u.p.z.p. określający, że rada gminy może ustalić zasady w tym zakresie oraz, że zasady te dotyczą całego obszaru gminy - skutkuje w praktyce luką prawną o ogromnym zagrożeniu dla ładu przestrzennego i interesu publicznego, co może stanowić naruszenia art. 1 u.p.z.p. i Konstytucji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 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. Jednak 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 zarzut Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzut skargi za zasadny, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Miasta Lubań wykroczyła poza delegację ustawową. 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 wywodzoną 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 fragment zaskarżonej uchwały odnoszący się do obiektów małej architektury 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 punkcie pierwszym sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku 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 2015 r. poz. 1804 ze zm.).