



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 stycznia 2020 r.

Poz. 773

WYROK NR II SA/WR 484/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XXXVII/487/17

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, w rejonie ulicy Wiśniowej

I. stwierdza nieważność § 9 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „reklam i” oraz § 11 we fragmencie: „ciągu pieszo-rowerowego” zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz skarżącego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) 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 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich Nr XXXVII/487/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, w rejonie ulicy Wiśniowej.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zakaz lokalizowania reklam i” i § 11 we fragmencie „ciągu pieszo – jezdnego” oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem skarżącego organu podjęcie § 9 ust. 2 pkt 2 w kwestionowanym fragmencie, nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale zapisów dotyczących zakazów sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w sytuacji gdy ustalenia te powinny być przedmiotem odrębnej uchwały. Natomiast § 11 we fragmencie „ciągu pieszo-jednego” podjęty został istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - dalej: rozporządzenia (Dz. U. nr 164, poz. 1587), co polega na braku odzwierciedlenia ustaleń tekstowych na załączniku graficznym (będącym załącznikiem nr 1 do uchwały) w zakresie w jakim tekst §11 przewiduje teren w postaci ciągu pieszo-jezdnego.

Po dokonaniu oceny zgodności przedmiotowej uchwały przy uwzględnieniu kryteriów określonych w pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Argumentując zarzut skierowany przeciwko § 9 ust. 2 pkt 2 (w kwestionowanym fragmencie), Wojewoda przywołał art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: „1. 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.”. Regulacje te dodatkowo uzupełnia art. 37a ust. 3z zgodnie z którym: „W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów”.

W uzasadnieniu Wojewoda zwrócił uwagę, że w § 9 ust. 2 pkt 2 wśród ustaleń odnoszących się do całego obszaru planu postanowiono „W zakresie kształtowania przestrzeni publicznej ustala się: 2) zakaz lokalizowania reklam i tymczasowych obiektów usługowo-handlowych”. Wobec powyższego 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. To samo dotyczy możliwości ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Przywołane zapisy, zdaniem Wojewody, wprost determinują, że ustalanie przez gminę zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych lub zakazu ich sytuowania powinno następować w odrębnej uchwale, niestanowiącej planu miejscowego. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują – zdaniem skarżącego, że uchwała o której mowa w art. 37a ustawy, to inna uchwała niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały; po drugie art. 37a został w ramach systematyki ustawy dodany po przepisach odnoszących się do 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 (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 także, 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).

W związku z powyższym autor skargi wskazał, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego uchwałą nr XXXVII/487/17, podjęta została w dniu 24 maja 2016 r. (uchwała nr XVIII/256/16). Nie ma zatem do skarżonej uchwały zastosowania przewidziany wyjątek.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w kwestionowanym fragmencie uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące zakazu sytuowania (lokalizowania) wszelkich reklam. Mając na uwadze legalną definicję pojęć „tablica reklamowa” i urządzenie reklamowe” (art. 2 pkt 16 a i 16 b u.p.z.p.) zasadnym jest przyjęcie, że użyty przez uchwałodawcę zakaz zabrania ekspozycji reklam zarówno za pomocą tablic reklamowych jak i urządzeń reklamowych bez względu na formę (postać) tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. 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. Podsumowując Wojewoda stwierdził, że skarżony zapis opisanej na wstępie uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w sposób istotny narusza prawo, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 37a ust. 3 ustawy.

Uzasadniając zarzut skierowany przeciwko § 11 we fragmencie „ciągu pieszo-rowerowego” organ nadzoru wskazał, że w § 11 uchwały Rada Miejska w odniesieniu do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, postanowiła: „Dla dróg wewnętrznych i ciągów pieszo-jednych, ciągu pieszo-rowerowego oznaczonych na rysunku planu, ustala się następujące warunki funkcjonalno-techniczne [...]”. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że wśród terenów objętych przedmiotowym planem, stanowiących elementy przyjętego w nim systemu komunikacji, znajduje się również ciąg pieszo-rowerowy. Analiza załącznika graficznego do uchwały stanowiącego jej załącznik nr 1, doprowadziła jednak skarżącego do stwierdzenia, że teren ciągu pieszo-rowerowego na rysunku planu nie występuje – nie został wyznaczony. Także z brzmienia § 11 jak też załącznika graficznego w żaden sposób nie wynika, że ciąg pieszo-rowerowy zawiera się w terenie któregośkolwiek z wyznaczonych przez plan ciągów pieszo-jezdných. Wykładnia językowa § 11 in pincipio wskazuje zatem, że uchwałodawca traktuje ciąg pieszo-rowerowy jako teren odrębny od dróg wewnętrznych i ciągów pieszo-jezdných, stanowiąc, że tereny te oraz ciąg pieszo-rowerowy oznaczone są na rysunku planu.

Wskazując na powyższe skarżący wywiódł, że w niniejszej sprawie, sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu polega na określeniu w części tekstowej planu, że wyznacza on teren o przeznaczeniu ciągu pieszo-rowerowego (dodatkowo wskazując na oznaczenie tego terenu na rysunku planu) i jednocześnie nie wyznacza tego terenu na rysunku planu. Powoduje to, że w przypadku wskazanego w § 11 terenu ciągu pieszo-rowerowego, brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu z rysunkiem planu.

Autor skargi zaznaczył, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów, przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego. Ustalenia te, mocą art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., to ustalenia obligatoryjne i fundamentalne w każdym planie miejscowym. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Również § 4 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W ocenie Wojewody realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 u.p.z.p. pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna przyjęła w całości argumentację skargi i uznała zasadność wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w kwestionowanych fragmentach.

Podczas rozprawy w dniu 29 sierpnia 2018 r. pełnomocnik skarżącego zmodyfikował wniosek o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt uchwały w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „reklam i”. W pozostałym zakresie poparł skargę i zawarte w niej zarzuty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 Sąd uznał zarzuty zawarte w skardze Wojewody – częściowo zmodyfikowane przez jego pełnomocnika podczas rozprawy w dniu 29 sierpnia 2018 r. - za uzasadnione, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały.

Co do pierwszego z przedstawionych zarzutów Sąd doszedł do przekonania, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich 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 wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., 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, Sąd uznał, że 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 zaskarżone przez Wojewodę fragmenty zaskarżonej uchwały odnoszące się do zakazu lokalizowania reklam 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.

W ocenie Sądu, uzasadniony okazał się również drugi zarzut wskazujący na rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu. Należy mieć bowiem na uwadze, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą w takim zakresie w jakim odsyła do niego tekst planu. Część graficzna planu jest "uszczerłkowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w jego części graficznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie

projektu rysunku planu z projektem tekstu. Zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

Wobec powyższych wywodów trafnie więc organ nadzoru zarzucił, że skoro teren ciągu pieszo-rowerowego nie występuje – nie został wyznaczony - na rysunku planu, pomimo, że wskazany został w treści § 11 jako element systemu komunikacji (obok ciągów pieszo-jednych i dróg wewnętrznych), to zaistniała sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu. Powoduje to, że w przypadku wskazanego w § 11 terenu ciągu pieszo-rowerowego, brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu z rysunkiem planu. Zaistniałe uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu wynikających z przywołanych przepisów.

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 pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 przywołanej ustawy.