



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 778

WYROK NR II SA/WR 718/23
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

asystent sędziego Michał Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 września 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Marcinowice

z dnia 29 maja 2023 r. nr LXII/374/2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Mickiewicza w Marcinowicach

I. stwierdza nieważność § 3 pkt 4 we fragmencie „nadziemnych”, § 6 ust. 2 pkt 3 oraz § 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr LXII/374/2023 Rady Gminy Marcinowice z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Mickiewicza w Marcinowicach, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 3 pkt 4 we fragmencie „naziemnych”, § 6 ust. 2 pkt 3 i § 13 pkt 2 oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy Marcinowice podjęcie:

1) § 3 pkt 4 uchwały we fragmencie „naziemnych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: u.p.z.p.) polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy i określenia wskaźników zagospodarowania terenu poprzez zdefiniowanie „powierzchni całkowitej zabudowy” z pominięciem kondygnacji podziemnych budynków;

2) § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej: rozporządzenie) w związku z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm., dalej: u.d.p.), polegającym na podjęciu uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji;

3) § 13 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 u.p.z.p. polegającym na wprowadzeniu obowiązku regulowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że użyte w § 3 pkt 4 uchwały określenie „powierzchnia całkowita budowy” oznacza powierzchnię całkowitą wszystkich kondygnacji naziemnych budynków. Jednocześnie, w myśl § 4 ust. 2 uchwały, dla potrzeb planu intensywność zabudowy należy obliczyć zgodnie z zasadą określoną w ustawie przyjmując powierzchnię całkowitą zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 4. W obowiązującym w dniu podjęcia uchwały stanie prawnym sposób określenia wskaźnika intensywności zabudowy regulował przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustawodawca dla celów ustalania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w ramach stanowienia planu posługuje się pojęciem „intensywności zabudowy”, które to pojęcie definiuje jako porównanie dwóch wartości - powierzchni (całkowitej) zabudowy i powierzchni działki budowlanej. W powołanym przepisie ustawodawca wskazuje na wymóg ustalania „całkowitej” powierzchni zabudowy, tj. nakazuje, aby pod uwagę brać także powierzchnię tej części budynku, która jest całkowicie niewidoczna na powierzchni terenu. Prowadzi to do wniosku, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz naziemne. Rada, wskazując w definicji zawartej w § 3 pkt 4 uchwały wyłącznie kondygnacje naziemne budynków znajdujących się na danej działce budowlanej, pominęła kondygnacje podziemne, czym - w ocenie organu nadzoru - naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia planu.

Wojewoda zwrócił przy tym uwagę na § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z § 146 ww. rozporządzenia w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym

znaczeniu. I wreszcie w świetle § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Z powyższych zasad wynika zatem, że Rada nie mając stosownego upoważnienia nie ma prawa do nadawania normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom.

Dalej organ nadzoru wyjaśnił, że w ustaleniach szczegółowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego symbolem 2U, Rada Gminy Marcinowice w § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały ustaliła zakaz zjazdów do drogi krajowej. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 pkt 9 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Zdaniem Wojewody, w zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie z art. 20 pkt 8 u.d.p. do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 tej ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Wobec powyższego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej zakazu zjazdów z dróg, wykracza poza kompetencję uchwałodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazał, że zgodnie z § 13 pkt 2 uchwały obiekty małej architektury winny się charakteryzować jednorodnością przyjętych form ze szczególnym uwzględnieniem zastosowanych materiałów i w kontekście sąsiadującej zabudowy o wysokości nie przekraczającej 4,00 m. Wobec powyższego Wojewoda wywiódł, 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 uchwała, o której mowa w tym przepisie, 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Marcinowice wniosła o jej uwzględnienie, uznając stanowisko organu nadzoru za uzasadnione, a także o niezasądzanie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Po myśli natomiast art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr LXII/374/2023 Rady Gminy Marcinowice z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Mickiewicza w Marcinowicach.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 3 pkt 4 we fragmencie „naziemnych”, § 6 ust. 2 pkt 3 i § 13 pkt 2 są wadliwe, gdyż zostały podjęte z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że wzorcem kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego były przepisy u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. według stanu prawnego na dzień 29 maja 2023 r. Ocena legalności aktów prawa miejscowego następuje bowiem względem stanu prawnego na dzień podjęcia uchwały, a nie zmiany stanu prawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 1059/10).

Odnośnie do zakwestionowanego § 3 pkt 4 we fragmencie „naziemnych” kontrolowanej uchwały należy uwzględnić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Tak sformułowany przepis u.p.z.p. nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12; 19 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 635/14).

Podzielając stanowisko zawarte w wyroku tutejszego Sądu z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 187/17, wskazać należy, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność

zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz naziemne.

Tymczasem w § 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały prawodawca lokalny postanowiła, że użyte w uchwale określenie „powierzchnia całkowita zabudowy” oznacza powierzchnię całkowitą wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków. Następnie natomiast, w § 4 ust. 1 tej uchwały, określony w ten sposób parametr odniósł do sposobu określenia intensywności zabudowy.

W ocenie Sądu, regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy, organ stanowiący gminy nie mógł zatem nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy tylko do kondygnacji nadziemnych budynków. Powoduje to, że zakwestionowany przez organ nadzoru fragment § 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Sąd podzielił również zastrzeżenia Wojewody kierowane względem § 6 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały. W przepisie tym, w ustaleniach szczegółowych dla terenu oznaczonego symbolem 2U, Rada ustaliła zakaz zjazdów do drogi krajowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w ramach udzielonej radzie gminy kompetencji uchwałodawczej, brak jest uprawnienia dla organu planistycznego do decydowania o lokalizacji zjazdu (por. np. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 21 maja 2024 r., sygn. II SA/Ol 184/24; w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 79/24). Powyższe leży bowiem w kompetencji innego organu, a mianowicie zarządcy drogi, który zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.p. uprawniony jest do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej terenu nieruchomości do niej przyległej, z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, w drodze decyzji administracyjnej. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, byłoby sprzeczne z uregulowaniem zawartym w art. 29 u.d.p. Ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21; 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21; 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15; 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11).

Prowadzi to do wniosku, że kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można więc zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie. Innymi słowy, przepis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierający zakaz budowy nowych zjazdów jest sprzeczny z art. 29 ust. 1 u.d.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3276/14).

W konsekwencji, zdaniem Sądu, zawarcie w ustaleniach szczegółowych dla terenu oznaczonego symbolem 2U zakazu lokalizowania zjazdów do drogi krajowej nie stanowi realizacji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który nakazuje określić w zapisach planu zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, lecz niczym nieuzasadnioną modyfikację przepisów ustawowych, co stanowi wyjście poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

W dalszej kolejności, w ocenie Sądu, Rada, umieszczając w ustaleniach planu miejscowego wymagania dotyczące lokalizowania obiektów małej architektury (§ 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały), wyszła poza materię ustawową, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że m.p.z.p. w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia regulacji w przedmiocie zasad i warunków sytuowania ww. obiektów. Wynika to z faktu, że dodany do przepisów u.p.z.p. art. 37a i następne, wyposażył radę gminy w instrument w postaci tzw. uchwały reklamowej, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą, organ gminy może określić na terenie gminy 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. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zatem zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p. Rada gminy tym samym nie utraciła więc kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów

małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według regulacji z 2015 r., winna to już uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17). Jednocześnie, co także nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p., uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego. Uchwały te nie są względem siebie konkurencyjne, a wręcz posiadają przymiot komplementarności - uzupełniają się nawzajem i razem mogą tworzyć spójny system w obszarze władztwa planistycznego gminy.

W konsekwencji, choć kwestie przewidziane do uregulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu, to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1046/19).

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że Rada, zamieszczając w § 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację dotyczącą lokalizowania obiektów małej architektury, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3, czy też ust. 5 i 9 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 3 pkt 4 we fragmencie „naziemnych”, § 6 ust. 2 pkt 3 i § 13 pkt 2, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. 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 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).