



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 czerwca 2018 r.

Poz. 3148

WYROK NR II SA/WR 586/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 listopada 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 30 marca 2017 r. nr XXXIV/326/17

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli Żarków-Piastów Śląskich (jednostka D) w Głogowie – część I

stwierdza nieważność § 5 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XXXIV/326/17 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli Żarków – Piastów Śląskich (jednostka D) w Głogowie – część I.

W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 5 wyżej wymienionej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 5 pkt 5 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale zapisów, które dotyczą zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, urządzeń reklamowych i ogrodzeń, 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 Miejska w Głogowie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru wskazał, że w zakresie ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad kształtowania krajobrazu, Rada Miejska w Głogowie w § 5 pkt 5 uchwały przyjęła, że w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zakazuje się sytuowania wzdłuż dróg publicznych ogrodzeń pełnych.

Wojewoda zarzucił, że § 5 pkt 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez uregulowanie w planie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń i urządzeń reklamowych, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a u.p.z.p. – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., 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 u.p.z.p., w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., 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). Należy wskazać, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia analizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęta została w dniu 27 października 2015 r. (uchwała nr XIV/112/15) nie ma zatem do niej zastosowania przewidziany wyjątek.

Kolejnym argumentem wskazującym na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazano odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru 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 niniejszej ustawy, 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. W planie miejscowym nie można również regulować kwestii dotyczących zasad i warunków sytuowania sztyldów, gabarytów oraz liczby sztyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Kwestionowany § 5 pkt 5 uchwały nr XXXIV/326/17 z dnia 30 marca 2017 r. zawiera ustalenia dotyczące zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą one być wykonane.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna stwierdziła, że uznaje zarzuty skargi za zasadne i wniosła o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis 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 zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego § 5 pkt 5 uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Miejska w Głogowie umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być one wykonane, wyszła poza materię która zgodnie z przepisami ustawy 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 ustawy 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. 2015 r., poz. 774). Do ustawy po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Warto nadmienić, 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, 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 27 października 2015 r., to jednak przepisy dotychczasowe nie mają zastosowania.

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. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżony przez Wojewodę § 5 pkt 5 uchwały odnoszący się do zakazu sytuowania ogrodzeń pełnych wzdłuż dróg publicznych został podjęty bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p orzekł jak w sentencji wyroku.