



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2019 r.

Poz. 4779

WYROK NR II SA/WR 75/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 29 czerwca 2017 r. nr XXXII/433/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Smolec w rejonie ulicy Aroniowej

stwierdza nieważność § 7 pkt 3 i § 13 zaskarżonej uchwały oraz
załącznika nr 1 tej uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 2US.

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 XXXII/433/17 z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulicy Aroniowej.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 pkt 3 i § 13 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 2US oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 7 pkt 3 uchwały 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. Podjęcie § 13 uchwały i załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren 2US, zdaniem Wojewody nastąpiło z 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) do uchwały oraz na braku odzwierciedlenia w tekście uchwały ustaleń jej załącznika graficznego - w zakresie przeznaczenia podstawowego terenu 2US.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W kontekście zakwestionowanych przepisów uchwały, 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. 3 ustawy, który wskazuje: „W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów”.

W uzasadnieniu Wojewoda zwrócił uwagę, że w § 7 pkt 3 uchwały na obszarze planu obejmującym tereny dróg publicznych: 4KDL i 5KDD ustalony został zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych o następującej treści: „Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Dla terenów komunikacji publicznej oznaczonych symbolami 4KDL i 5KDD obowiązują następujące ustalenia: 3) ustala się zakaz lokalizacji wolno stojących nośników i urządzeń reklamowych”. 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, 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. 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. 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.

Ponadto, 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego uchwałą nr XXXII/433/17, podjęta została w dniu 24 września 2015 r. (uchwała nr XI/120/15), a następnie obszar opracowania planu został zmieniony uchwałą zmieniającą podjętą w dniu 30 czerwca 2016 r. (uchwała nr XX/277/16). Nie ma zatem do skarżonej uchwały zastosowania przewidziany wyjątek.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w kwestionowanym fragmencie uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące zakazu sytuowania wolno stojących nośników i urządzeń reklamowych. 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 zwrot „nośnik reklamowy” może stanowić zarówno tablicę

reklamową jak również urządzenie reklamowe. 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 uchwały nr XXXII/433/17 w sposób istotny narusza prawo, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 37a ust. 3 ustawy.

W § 13 uchwały Rada uregulowała ustalenia dotyczące terenu oznaczonego jako 2US, ustalając jego przeznaczenie podstawowe jako tereny sportu i rekreacji oraz zieleni urządzonej (§ 13 ust. 1 uchwały). Wojewoda stwierdził, że załącznik graficzny nr 1 do uchwały dla terenu 2US ustala przeznaczenie jedynie w postaci sportu i rekreacji, jako przeznaczenie podstawowe, pomijając funkcję zieleni urządzonej.

Sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu polega na tym, że w przypadku terenu 2US tekst planu przewiduje na tych obszarach realizację funkcji sportowo-rekreacyjnej wraz z funkcją zieleni urządzonej jako funkcji podstawowych na tym terenie. Natomiast z rysunku wynika, że na terenie 2US powinna być realizowana wyłącznie funkcja sportowo-rekreacyjna jako przeznaczenie podstawowe. Powyższa sprzeczność powoduje, że brak możliwości powiązania tekstu planu z rysunkiem planu.

Wojewoda 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 doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za bezzasadną i wniosła o jej oddalenie. W odniesieniu do pierwszego zarzutu Wojewody organ administracji nadmienił, że ustalenia § 7 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulicy Aroniowej dotyczą wyłącznie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, a nie obowiązujących dla całego obszaru objętego planem miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Zarzut dotyczący braku możliwości powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu, Rada Miejska uznała za nieuzasadniony, ponieważ szczegółowe ustalenia planu dla konkretnego terenu znajdują się zawsze w części tekstowej - nie ma możliwości technicznych zawrzeć wszystkich ustaleń w formie graficznej. Stąd też za każdym razem, gdy zainteresowany zamierza zapoznać się z ustaleniami planu jest niezbędny wypis i wyrys z planu, a nie tylko wyrys. Organ wyjaśnił, że w tym przypadku, idąc tokiem rozumowania Wojewody, teren ten powinien być oznaczony kompilacją oznaczeń graficznych dla terenu sportu i rekreacji (kreskowanie zielono-czerwone) i dla zieleni urządzonej (kolor ciemnozielony). Rysunek taki byłby nieczytelny i na pewno nie dałby pełni informacji o przeznaczeniu terenu 2US bez informacji z tekstu planu.

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 zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały. 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. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejsze 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 zaskarżone przez Wojewodę fragmenty zaskarżonej uchwały odnoszące się do ogrodzeń i tablic reklamowych 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.

Zdaniem Sądu uzasadniony jest również zarzut Wojewody odnoszący się do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu. W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" 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 zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

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 sentencji wyroku