



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Poz. 4829

### WYROK NR II SA/WR 148/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław  
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)  
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna  
Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 maja 2018r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kunice  
z dnia 30 października 2017 r. nr XXX/167/17

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla terenu działek nr 36/7, 36/8, 38, 49/3 (część), 49/4,  
53 (część), 54/2 (część), 54/3 (część), 55/3, 59 (część), 323/1 (część),  
323/2 (część), 325/1 (część) oraz 325/2 (część), obręb Pątnów Legnicki

stwierdza nieważność § 5 pkt 3 i pkt 4 lit. a i lit. b, zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie 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 Gminy w Kunicach nr XXX/167/17 z dnia 30 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 36/7, 36/8, 38, 49/3 (część), 49/4, 53 (część), 54/2 (część), 54/3 (część), 55/3, 59 (część), 323/1 (część), 323/2 (część), 325/1 (część), 325/2 (część), obręb Pątnów Legnicki.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 3 i pkt 4 lit. a i lit. b zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 5 pkt 3 i pkt 4 lit. a i lit. b uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 i 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 zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, rodzajów materiałów budowlanych, z jakich ogrodzenia mają być wykonane, oraz zakazów ich sytuowania, w sytuacji gdy ustalenia te powinny być przedmiotem odrębnej uchwały.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy w Kunicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

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 § 5 pkt 3 i pkt 4 lit. a i lit. b uchwały, wprowadzając zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania krajobrazu, ustalono na obszarze objętym planem zasady i warunki sytuowania ogrodzeń, określono rodzaje dopuszczalnych materiałów budowlanych, z jakich mogą one być wykonane oraz wprowadzono zakazy sytuowania niektórych typów ogrodzeń: „3) nakazuje się stosowanie ażurowych ogrodzeń od strony dróg wewnętrznych; 4) zakazuje się: a) stosowania zewnętrznych elementów zagospodarowania takich jak: ogrodzenia, kraty, bramy - wykonanych z żebrowanej stali zbrojeniowej lub innych materiałów odpadowych wpływających negatywnie na estetykę obiektów, b) stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych paneli betonowych. Stosowanie elementów prefabrykowanych betonowych dopuszcza się tylko jako słupki i podmurówki ogrodzeń.”

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, 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, uchwalonej uchwałą nr XXX/167/17, podjęta została w dniu 29 września 2016 r. (uchwała nr XIX/109/16). Nie ma zatem do skarżonej uchwały zastosowania przewidziany wyjątek.

Rada Gminy w Kunicach w kwestionowanym fragmencie uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich dopuszcza się ich

wykonanie (§ 5 pkt 3 i pkt 4 lit. „b” zdanie drugie). Określono również zakaz sytuowania niektórych rodzajów ogrodzeń w zależności od rodzajów materiałów budowlanych, z jakich są wykonane (§ 5 pkt 4 lit. „a” i „b” zdanie pierwsze). 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 w sposób istotny narusza prawo, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 37a ust. 3 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy uznała wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 5 pkt 3 i pkt 4 lit. a i lit. b.

### **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 Gminy w Kunicach 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 te same 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.

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