



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3921

### WYROK NR II SA/WR 891/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 lutego 2023 r.  
sprawy ze skargi Gminy Siechnice  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego  
z dnia 21 października 2022 r. nr NK-N.4131.119.17.2021.RJ1  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności w części uchwały w sprawie uchwalenia  
miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego  
w obrębie Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa - Etap I

**uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1, § 7, § 10 pkt 2 lit. j oraz § 10 pkt 5 lit. g uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 16 grudnia 2021 r. nr XLVIII/433/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa - Etap I.**

## Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 października 2022 r. nr NK-N-4131.119.17.2021.RJ1 Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 6 ust. 1, § 7, § 10, pkt 2 lit. j, § 10 pkt 5 lit. g, § 11 pkt 2 lit. a we fragmencie: „od 1.RM do 5 RM, § 11 pkt 2 lit. e, we fragmencie „od 1.R do 5.R”, § 11 pkt 1 lit. e „2.KK”, § 11 pkt 2 lit. e we fragmencie „2.KK”, § 15 pkt 2 we fragmencie „K”, § 34 pkt 3 lit. g uchwały nr XLVIII/433/21 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 16 grudnia 2021 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa – Etap I.”

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że w toku badania legalności uchwały stwierdził jej podjęcie:

- nieważność § 6 ust. 1, § 7, § 10, pkt 2 lit. j, § 10 pkt 2 lit. j, § 10 pkt 5 lit. g z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), polegającym na uregulowaniu w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego gabarytów i standardów jakościowych ogrodzeń oraz warunków sytuowania urządzeń reklamowych, w sytuacji, gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale;

- § 11 pkt 2 lit. a we fragmencie „od 1.RM do 5.RM”, § 11 pkt 2 lit. e we fragmencie „od 1.R do 5.R” z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RM i R, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;

- § 11 pkt 1 lit. e we fragmencie „2.KK”, § 11 pkt 2 lit. e we fragmencie „2.KK”, § 15 pkt 2 we fragmencie „K”, § 34 pkt 3 lit. g z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

Organ nadzoru stwierdził, że w § 6 ust. 1, § 7 uchwały znalazły się postanowienia dotyczące wymogów odnośnie ogrodzeń i urządzeń reklamowych. Zgodnie z tymi przepisami uchwały: „W zakresie realizacji ogrodzeń, z zastrzeżeniem ust. 2 ustala się: 1) maksymalną wysokość ogrodzenia 2,2 m, 2) zakaz realizacji ogrodzeń z prefabrykatów żelbetonowych, 3) dopuszczenie stosowania żywopłotów i ogrodzeń z zieleni.”. Z kolei w § 7 uchwały wprowadzono zapis dotyczący wymogów odnośnie lokalizacji urządzeń reklamowych w brzmieniu: „W zakresie lokalizacji urządzeń reklamowych ustala się dopuszczenie lokalizacji urządzeń reklamowych wolno stojących i umieszczanych na obiektach budowlanych, z uwzględnieniem: 1) zakazu realizacji urządzeń reklamowych typu billboard, 2) dopuszczenia lokalizacji jedynie szyldów na terenach oznaczonych symbolem MN oraz terenach położonych w zasięgu strefy „B” ochrony konserwatorskiej i obiektach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, 3) zakazu realizacji urządzeń reklamowych na terenach oznaczonych symbolami KDZ, KDL, KDD, KDW, R, WS, ZN i ZP.”.

Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski w kwestionowanym rozstrzygnięciu nadzorczym, od dnia 11 września 2015 r. rada gminy może ustalić w formie odrębnej uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774), 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

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). 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). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała nr VII/76/19 Rady Miejskiej w Siechnicach zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa podjęta została w dniu 28 marca 2019 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, oraz - tak jak w rozpatrywanym przypadku - także akt nowelizujący taką uchwałę (tu: uchwała nr VII/76/19 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 marca 2019 r.), podjęty po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tj. po dniu 11 września 2015 r.), 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 związku z powiązaniem treściowym, poza opisanymi § 6 ust. 1 i § 7, Wojewoda Dolnośląski uznał za konieczne stwierdzenie nieważności także § 10, pkt 2 lit. j oraz § 10 pkt 5 lit. g.

W odniesieniu do § 11 pkt 2 lit. a i e organ nadzoru podniósł, że Rada Miejska postanowiła w nich o uregulowaniu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem, m.in. w zakresie zabudowy zagrodowej (RM) oraz terenów rolniczych. Tymczasem, przepisy art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują zasady przeprowadzania scalania i podziału gruntów i wskazano w nich jednoznacznie, że przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, zatem uregulowanie przez Radę Miejską w Siechnicach tej materii w uchwale, pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru wyjaśnił, że w § 11 pkt 1 lit. e oraz w § 11 pkt 2 lit. e uchwały wprowadzono ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 2.KK, który nie został oznaczony na rysunku planu. Z kolei w § 15 pkt 2 uchwały, ustalając stawek procentową, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymieniono teren oznaczony symbolem K, dla którego brak jest jakichkolwiek innych ustaleń zarówno w treści uchwały jak i na rysunku. W § 34 pkt 3 lit. g uchwały określającej szerokość dróg wprowadzono drogę oznaczoną symbolem 11.KD pomimo, że nie została ona wykazana na rysunku.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził nieważność opisanych postanowień uchwały.

W skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze Gmina Siechnice wniosła o jego uchylenie w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1, § 7 oraz § 34 pkt 3 lit. g uchwały. W uzasadnieniu skargi wskazano, w zakresie w jakim rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza nieważność uchwały w części dotyczących ogrodzeń i urządzeń reklamowych powinno być uchylone jako niezgodne z prawem. Dodatkowo w zakresie pozostałej części zaskarżenia, § 34 pkt 3 wystąpiła wyłącznie omyłka pisarska, która mogłaby podlegać sprostowaniu, a nie stwierdzeniu nieważności. W odniesieniu do pozostałej części rozstrzygnięcia wskazał, że zgadza się z nim, albowiem zapisy uchwały co do której stwierdzono nieważność są nieprawidłowe.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że uchwała VI/41/11 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 17 marca 2011 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa, podjęta została przed 11 września 2015 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem

narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774). Wobec czego zgodnie z art. 12 ust. 3 tej ustawy 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 tej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Przyjęcie zatem powyższego ustalenia jest zgodne z prawem i jako takie nie powinno być uchylone. W ocenie Gminy fakt, że uchwała intencyjna została zmieniona uchwałą nr VII/76/19 z dnia 28 marca 2019 r., nie ma znaczenia, przede wszystkim z uwagi na wykładnię literalną przepisu, a nadto z uwagi na fakt, że nie rozszerzyła ona granic obszaru objętego planem, tylko rozbiła go na dwa etapy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie w całości, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Na rozprawie w dniu 16 lutego 2023 r. pełnomocnik strony skarżącej zmodyfikowała skargę wskazując, że stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie w jakim jej część tekstowa nie była zgodna z załącznikiem graficznym istotnie nie może podlegać sprostowaniu i rozstrzygnięcie nadzorcze w tym zakresie było prawidłowe. Podtrzymała natomiast skargę w odniesieniu do zapisów uchwały w przedmiocie ogrodzeń i urządzeń reklamowych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018, poz. 1302 ze zm. dalej jako p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi z kolei, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g.). Ponadto, jak określa art. 87 u.s.g., organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g. rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody powinnością Sądu było ustalenie, czy organ nadzoru w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanej kompetencji nadzorczej, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował legalność kontrolowanej uchwały Rady Gminy. Rozważając treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 przywołanej powyżej ustawy, należy uznać, iż ustawodawca wskazał, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym w odniesieniu do uchwały jaką jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uwzględnić również trzeba brzmienie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którym 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.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że złożona w niniejszej sprawie skarga nie jest dotknięta brakiem z powodu podjęcia uchwały w sprawie wniesienia skargi do sądu, po terminie na jej wniesienia. Jak kilkakrotnie bowiem wyjaśniono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, skarżąca gmina mogła podjąć uchwałę, o której mowa w art. 98 ust. 3 u.s.g., także po upływie terminu przepisane do złożenia przez nią skargi. Złożenie ww. uchwały do sądu przed dniem wydania orzeczenia kończącego postępowanie winno zatem

powodować skutek w postaci uznania przez sąd, że złożona przez stronę skarga nie jest już obciążona tego rodzaju brakiem, a w konsekwencji jej merytorycznym rozpoznaniem. Powyższe oznacza, że za niedopuszczalną można uznać jedynie skargę, w stosunku do której rada gminy nie podjęła uchwały przed lub po jej wniesieniu. (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2020 r., I, OSK 1743/20, LEX 3180909).

Sąd w niniejszej sprawie, pomimo że dotyczy ona odrębnej uchwały, a zatem innej sprawy w rozumieniu formalnym, nie mógł pominąć okoliczności znanej mu z urzędu, że w sprawie o sygnaturze akt II SA/Wr 848/18 prawomocnie rozstrzygnięto analogiczną sprawę, tzn., dotyczącą uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Radomierzyce – teren A, gmina Siechnice – Etap I, która podjęta została w oparciu o uchwałę intencyjną z dnia 18 października 2010 r., zmieniona następnie uchwałą z dnia 26 października 2017 r. tutejszy Sąd uznał, że istotny jest moment podjęcia uchwały intencyjnej, a nie ewentualnego aktu zmieniającego ją. Orzeczenie to jest prawomocne.

Sąd orzekając w niniejszej sprawie w całości podziela pogląd przedstawiony w sprawie II SA/Wr 848/18.

Sąd uznał, że Rada Miasta nie wykroczyła poza delegację ustawową w przypadku regulacji uchwały dotyczących uregulowań w kwestii ogrodzeń i urządzeń reklamowych. Zgodnie z art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), 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. Przywołane regulacje wskazują jednoznacznie, 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 i pozostawienie tej materii do uregulowania w odrębnej uchwale.

Jednakże zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r., do projektów m.p.z.p., w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Bezsprzecznie, w rozpoznawanej sprawie procedura planu miejscowego została rozpoczęta uchwałą nr VI/41/11 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 17 marca 2011 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zębice dla terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy B. Prusa. Plan zaś ostatecznie uchwalony został w dniu 16 grudnia 2021 r. Nakaz stosowania przepisów dotychczasowych dotyczy podjęcia uchwały intencyjnej przed wejściem w życie przepisów tej ustawy (tj. przed dniem 11 września 2015 r.), a nie z późniejszymi zmianami takiej uchwały. Brak jest przy tym podstaw, aby wobec jasnej treści przepisu poszukiwać jego znaczenia poza wykładnią literalną.

Co więcej, jak słusznie podniosła strona skarżąca, uchwała zmieniająca uchwałę intencyjną nie zmieniła zakresu merytorycznego uchwały, a jedynie dokonała prostego podziału procedury planistycznej na dwa etapy. Biorąc więc pod uwagę gramatyczną wykładnię przepisu art 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. oraz uwzględniając ciągłość procedowania przez Radę nad zaskarżoną uchwałą na podstawie przepisów dotychczasowych, Sąd uznał za zasadny zarzut skargi i na podstawie art. 148 p.p.s.a. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części w jakiej dotyczyło ono zapisów uchwały odnoszących się do ogrodzeń i urządzeń reklamowych.