



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 września 2023 r.

Poz. 5035

### WYROK NR II SA/WR 241/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 22 listopada 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Gromadka

z dnia 28 września 2021 r. nr XXXVII/291/21

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka

**I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Gromadka na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotów kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741) oraz uchwały nr XXV/205/20 z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka, Rada Gminy Gromadka podjęła uchwałę nr XXXVII/291/21 w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka.

Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2021 r. W odpowiedzi na zastrzeżenia Wojewody Dolnośląskiego dotyczące rozbieżności pomiędzy wersją papierową uchwały nadesłaną wraz z dokumentacją planistyczną, a tą opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, Gmina Gromadka wyjaśniła, że przedmiotem obrad Rady Gminy Gromadka była wersja papierowa uchwały. Jednocześnie wniesiono o sprostowanie błędu w przedmiotowej uchwale w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wojewoda Dolnośląski doparzył się w kontrolowanej uchwale uchybień skutkujących jej nieważnością, jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 15 ust. 2 pkt 9 uchwały.

W zakwestionowanym przepisie uchwały Rada Gminy Gromadka postanowiła, że na terenie RLU/1 o przeznaczeniu podstawowym - teren obsługi gospodarki leśnej, w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dopuszcza się budowę ogrodzeń na następujących warunkach: a) zakaz lokalizacji ogrodzeń pełnych i wyższych niż 180 cm od strony dróg, b) zakaz budowy ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych, za wyjątkiem słupów i podmurówek.

Tymczasem, jak podniósł organ nadzoru, 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 jednoznacznie, że uchwała, której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wobec uregulowania zatem przedmiotu zastrzeżonego do innego aktu normatywnego, Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności opisaney części aktu.

W odpowiedzi na skargę Gmina Gromadka podniosła, że zgadza się w całości ze stanowiskiem organu nadzoru i wnosi o uwzględnienie skargi.

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

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „UPZP”, nieważność uchwały 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.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola zakwestionowanych skargą ustaleń MPZP przy uwzględnieniu wyżej opisanych kryteriów dała podstawy do stwierdzenia, że MPZP w kwestionowanej skargą części narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Zgodzić się należy z argumentacją skargi, że zaskarżony przez organ nadzoru zapisu w sposób istotny narusza art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), poprzez wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm dotyczących ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w sytuacji, gdy kwestie te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

W zakwestionowanym przepisie uchwały Rada Gminy Gromadka postanowiła, że na terenie RLU/1 o przeznaczeniu podstawowym - teren obsługi gospodarki leśnej, w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dopuszcza się budowę ogrodzeń na następujących warunkach: a) zakaz lokalizacji ogrodzeń pełnych i wyższych niż 180 cm od strony dróg, b) zakaz budowy ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych, za wyjątkiem słupów i podmurówek.

Tymczasem, 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.) wprowadziła zasadę, 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.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że z pewnością jest to inna, odrębna od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwała. Art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy również, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb, zasady 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.

Jak trafnie zauważył organ nadzoru, 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 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). W art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu przesądzone, że w przypadku postępowań planistycznych będących w toku w dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem, do planów miejscowych, do których sporządzenia lub zmiany przystąpiono po dniu 11 września 2015 r., mają zastosowanie przepisy wprowadzone ustawą krajobrazową.

W świetle powyższego należy Sąd zgodzić się ze stwierdzeniem, że określenie 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, powinno nastąpić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

W niniejszej sprawie, uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka podjęta została w dniu 28 października 2020 r. Bezsporne jest zatem, że do wszczęcia procedury planistycznej, mającej na celu uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka doszło po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, co oznacza, że przepisy

dotychczasowe nie mają zastosowania, a oceny legalności zmiany planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów art. 37a-37e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedstawione uwarunkowania prawne pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone zapisy przedmiotowej uchwały zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naruszenie zasad sporządzania planu ma tu niewątpliwie charakter istotny (przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego), co musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonych zapisów uchwały.

Mając powyższe na względzie, Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a, zasądzając na rzecz strony skarżącej tytułem zwrotu kosztów postępowania kwotę 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).

Skargę rozpatrzono w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ppsa