



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 5238

WYROK NR II SA/WR 789/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 18 kwietnia 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry
z dnia 13 lipca 2022 r. nr 512.LII.2022
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
wybranych terenów położonych w jednostce „Czarne” w Jeleniej Górze

I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 lit. b tiret czwarte zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Jelenia Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 14.10.2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) zakwestionował uchwałę nr 512.LII.2022 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 13.07.2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w jednostce „Czarne” w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Doln. 2022 r. poz. 3816) – dalej: uchwała. Organ nadzoru wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 litera b tiret czwarte oraz o 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda zarzucił, że zaskarżone uregulowanie zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) – dalej: u.p.z.p., które to przejawia się w tym, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) uregulowano zasady i warunki sytuowania reklam, w sytuacji gdy ta materia powinna być uregulowana w odrębnej uchwale.

Uzasadniając zarzuty skargi jej autor wskazał, że w § 9 pkt 2 litera b tiret czwarte normującym zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej wprowadzono zakaz lokalizowania reklam. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw w obecnie obowiązujących przepisach, do stanowienia ww. regulacji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, że znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 774) – dalej: ustawa krajobrazowa, stanowi, że 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. Dodatkowo, ustawodawca w art. 37a ust. 3 u.p.z.p. wskazał, że w uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych z wyłączeniem szyldów. Tym samym wykładnia językowa jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to inna uchwała niż mpzp. Dychotomia ta uwidacznia się także w dwóch innych aspektach. Pierwszym z nich jest to, że, gdy określona materia ma zostać uregulowana w mpzp, to ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały. Drugim natomiast jest to, że przepis art. 37a u.p.z.p. został dodany (w ramach systematyki ustawy) po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem ustawodawcy było bowiem wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o czym świadczy fakt jednoczesnego uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru wskazał także na fakt, że ustawa krajobrazowa zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi mpzp obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a unormowania mpzp obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjęte 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 nowelą (art. 12 ust. 2). Ustawodawca zdecydował ponadto, że do projektów mpzp, 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 noweli). Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzono, że skoro uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego uchwałą nr 512.LII.2022 z 13.07.2022 r. została podjęta 27.06.2017 r. (uchwała nr 314.XLII.2017) – to nie ma do niej zastosowania przewidziany w przepisie przejściowym wyjątek.

Organ nadzoru przedstawiając kolejny argument świadczący za brakiem możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu pomieszczenia materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy ściśle wyznacza art. 37a ust. 1 u.p.z.p., wskazał na odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obydwu typów uchwał. Bowiem zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury,

tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz szyldów mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a - 37e u.p.z.p. W tym miejscu wskazano już także na ukształtowaną linię orzeczniczą WSA we Wrocławiu (por. wyrok z 24.08.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 226/17, wyrok z 13.09.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 422/17, wyrok z 19.10.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 595/17, wyrok z 12.07.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 381/18, z 29.08.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 466/18, z 27.11.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 622/18 oraz z 01.12.2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20).

W oparciu o tak ustalony stan prawny Wojewoda stwierdził, że żaden plan miejscowy w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz szyldów, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być one wykonane.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Jeleniej Góry wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Prezydent, odnosząc się do zarzutu, że w planie wprowadzono zakaz lokalizacji reklam dla budynków znajdujących się w ewidencji zabytków zlokalizowanych na terenach 19.MW oraz 21.M-U poza granicą historycznego układu ruralistycznego, wskazał, że przedmiotowe ustalenie zawarte w § 9 pkt 2 litera b tiret czwarte jest wynikiem konieczności zawarcia w mpzp warunków przekazanych wnioskiem w toku przeprowadzonej procedury planistycznej przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu – Delegatury w Jeleniej Górze (dalej: DWKZ) pismem z 05.09.2017 r. Prezydent wskazał, że w związku z tym, że projekt planu przed uchwaleniem każdorazowo podlega obowiązkowemu uzgodnieniu przez ww. organ ochrony zabytków, to z uwagi na to w treści podejmowanej uchwały uwzględniono wcześniejsze wytyczne tego organu. W dalszej kolejności wóldarz Jeleniej Góry zaznaczył, że zaskarżone ustalenia nie regulują kwestii sytuowania urządzeń reklamowych w odniesieniu do całego obszaru objętego opracowaniem, a służą jedynie ochronie obiektów zabytkowych ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków. Zdaniem organu administracji zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Zapis zakazujący umieszczania reklam, odnoszący się jedynie do kilku zabytkowych obiektów w granicach objętych planem miejscowym nie jest w ocenie tut. organu tożsamy z ogólnymi regulacjami uchwalanymi przez radę miejską na podstawie art. 37a u.p.z.p., które to dotyczą obszaru całej gminy i wszystkich obiektów usytuowanych na tym terenie. Powołując się na: ustawową konieczność ochrony zabytków i wytyczne DWKZ wniesiono o uznanie skargi za bezzasadną.

Pismem z 21.12.2022 r. Wojewoda wystosował replikę na odpowiedź na skargę, w której w całości podtrzymał stanowisko zawarte w skardze. Jednocześnie, odpowiadając na wyjaśnienia wskazał, że pismo DWKZ – wbrew twierdzeniom organu – nie jest uzgodnieniem o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme u.p.z.p., a którego uzyskanie jest niezbędne do uchwalenia planu miejscowego. Wojewoda wskazał, że pismo to stanowi wniosek do planu, składany na etapie przystąpienia do sporządzenia mpzp, a tym samym na etapie na którym brak jest jeszcze konkretnych ustaleń w postaci projektu planu składającego się z części graficznej i tekstowej. Organ nadzoru stwierdził także, że organ stanowiący gminy posiada kompetencje do określenia w mpzp, wobec obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania ich do jak najlepszego stanu, wskazując na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840) – dalej: u.o.z. W dalszej części wystosowanej repliki, wskazując na uregulowanie art. 19 ust. 1b u.o.z., Wojewoda stanął na stanowisku, że tym samym uchwałą właściwą dla wprowadzenia ustaleń dotyczących sytuowania reklam, z równoczesnym uwzględnieniem ochrony zabytków, jest uchwała krajobrazowa podejmowana na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Organ nadzoru wniósł także o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, o czym został zawiadomiony organ, który dowiadując się o powyższym – nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podzielając zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że znajdują one uzasadnienie, gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego przepisu uchwały. Tym samym wywiedziona skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z uregulowaniem art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przywołać należy również art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) - dalej: 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. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. 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.

Kontrola zakwestionowanej skargą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu).

W ocenie Sądu, Rada Miejska Jeleniej Góry umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące zakazu lokalizowania reklam wyszła poza materię ustawową, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Należy zgodzić się w Wojewodę, że mpzp w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia regulacji w przedmiocie zasad i warunków sytuowania reklam, w tym zakazów. Bezsprzecznie wskazuje na to fakt, że ustawa krajobrazowa z dnia 11.09.2015 r wprowadziła do u.p.z.p. przepisy art. 37a i następne, dające radzie gminy instrument w postaci tzw. uchwały reklamowej, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą, organ gminy może określić na terenie gminy 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. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zatem zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a - 37e u.p.z.p. Rada gminy tym samym nie utraciła więc kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według regulacji z 2015 r., winna to już uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale. Jednocześnie, co także nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p., uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego. Uchwały te nie są względem siebie konkurencyjne, a wręcz posiadają przymiot komplementarności – uzupełniają się nawzajem i razem

mogą tworzyć spójny system w obszarze władztwa planistycznego gminy. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżony przez Wojewodę § 9 pkt 2 litera b tiret czwarte został podjęty bez podstawy prawnej z racji uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. 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.

Tym samym przedstawione przez Prezydenta argumenty: 1) konieczności zawarcia w mpzp regulacji dotyczących montażu reklam na obiektach zabytkowych w celu ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na oryginalny, zabytkowy wygląd budynków zgodnie ze stanowiskiem DWKZ oraz 2) objęcia zaskarżoną regulacją jedynie obiektów zabytkowych ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków, a nie całego obszaru - należało uznać za chybione. W tak ukształtowanym stanie prawnym należało podzielić argumentację Wojewody zawartą w replice na odpowiedź na skargę, że organ stanowiący gminy posiada kompetencje do określenia w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zarówno zasad ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia jak i zasad ochrony zabytków nieruchomych, innych niż wymienione w pkt 1, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W sposób jednoznaczny świadczą o tym przepisy art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 u.o.z.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach wydane zostało na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a.