



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 maja 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA	Jarosław Wichrowski
Sędziowie	sędzia WSA	Anna Klotz
	asesor WSA	Katarzyna Korycka (spr.)
Protokolant	starszy sekretarz sądowy	Elżbieta Brandt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 maja 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Gminy Wielgie
z dnia 29 marca 2018 r. nr XLIII/267/2018
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały.



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 2019-07-29
2019-08-29
Bydgoszcz, dn.
Sekretarz Sądowy

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński
Jakub Jagodziński



Uzasadnienie

Dnia 29 marca 2018 r. Rada Gminy Wielgie, na podstawie m.in. art. 20 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm., dalej powoływanej jako „upzp”), podjęła uchwałę nr XLIII/267/2018 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego tereny w miejscowościach Teodorowo, Czerskie Rumunki-Piaseczno, Rumunki Tupadelskie, gmina Wielgie, powiat lipnowski – część C (dalej powoływanej jako „uchwała”).

Uchwała ta została zaskarżona przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, który wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części obejmującej § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2, zarzucając ww. zapisom naruszenie obowiązujących w dacie sporządzenia uchwały przepisów art. 15 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 37a upzp, w sposób i w stopniu określonym w art. 28 ust. 1 upzp, poprzez:

-wprowadzenie w § 8 ust. 2 uchwały – w ramach wymagań wynikających z potrzeby kształtowania przestrzeni publicznych – zakazu stawiania tablic reklamowych oraz umieszczania reklam na budynku;

-wprowadzenie w § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 uchwały, dla terenu oznaczonego 1MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) – w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy – zakazu realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych (pkt 1) oraz zakazu reklam (pkt 2).

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru, po uprzednim przytoczeniu przepisów art. 7 pkt 3 lit. b oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 774, dalej powoływanej jako „ustawa krajobrazowa”) oraz powołaniu się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazał, iż żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej określany też jako „mpzp” lub „plan miejscowy”), w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu podjęto po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, nie może 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, gdyż na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a upzp rada gminy winna

określać zasady i warunki sytuowania ww. obiektów w odrębnej niż plan miejscowy uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wielgie wniosła o jej oddalenie w całości, wskazując, iż podtrzymuje swoje stanowisko w tej sprawie, zawarte w piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: GSR.6721.2.2016.SS, stanowiącym odpowiedź na zastrzeżenia organu nadzoru do przedmiotowej uchwały wymienione w piśmie z dnia 7 sierpnia 2018 r. znak: WIR.II.743.4.33.2018.JS. Organ uchwałodawczy zwrócił uwagę na fakt, iż postrzeganiem przestrzeni publicznej przez człowieka, poza samym zagospodarowaniem tej przestrzeni, są elementy ją otaczające na terenie sąsiednim, tworzące jej domknięcie, a granice działek wyznaczone ogrodzeniem oraz lokalizacją i wielkością powierzchni reklamowej, tzw. „wytworami cywilizacyjnymi”, mają ogromny wpływ na jej wygląd, na potwierdzenie, czego przytoczył art. 1 ust. 2 upzp oraz art. 2 ust. 2 pkt 16e ustawy krajobrazowej. Wyjaśnił również, że w uchwale nr XLIII/279/10 z dnia 10 września 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego tereny w miejscowościach Teodorowo, Czerskie Rumunki-Piaseczno, Rumunki Tupadełskie, gmina Wielgie, powiat lipnowski – część C, Rada Gminy Wielgie ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych, z których mogą być wykonane, i że w związku z tym w chwili zmiany tego planu te same zasady zostały ustalone na obszarze zmiany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej powoływanej jako „ppsa”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w

sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym w myśl art. 134 § 1 ppsa, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Zaskarżona uchwała została zatem poddana kontroli sądowej w oparciu o kryterium legalności, z uwzględnieniem przesłanek stwierdzenia nieważności aktu planistycznego określonych w art. 28 § 1 upzp. Zgodnie z jego treścią (w brzemieniu aktualnym i w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały) 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.

Przeprowadzona w tych zakresie kontrola sądowa przedmiotowej uchwały wykazała zasadność i słuszność zarzutów organu nadzoru co do regulacji § 8 ust. 2 (ujętej w uchwale w ramach „Wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych”) oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 (ujętej w uchwale w ramach „Szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy”) uchwały, jako przepisów wykraczających w swej treści poza określoną w art. 15 ust. 2 i 3 upzp materię, która może być uregulowana w mpzp, a tym samym świadczących o dopuszczeniu się przez Radę Gminy Wielgie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 upzp.

Wyjaśnić należy, że w niniejszej sprawie Wojewoda Kujawsko-Pomorski, wnosząc jako organ nadzoru do Sądu skargę na przedmiotową uchwałę, w związku z tym, iż nie orzekł o jej nieważności w kwestionowanej części w ustawowym terminie 30 dni od dnia jej otrzymania, zarzucił że zaskarżone przepisy uchwały dotyczące: zakazu stawiania tablic reklamowych oraz umieszczania reklam na budynku (§ 8 ust. 2 uchwały), zakazu realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych (§ 13 ust. 9 pkt 1 uchwały) oraz zakazu reklam (§ 13 ust. 9 pkt 2 uchwały) – w myśl obowiązujących w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały przepisów upzp - zostały podjęte bez podstawy prawnej z uwagi na uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp i wykraczają tym samym poza materię, która może być uregulowana w mpzp, pozostając w sprzeczności z art. 37a upzp. W odpowiedzi na tak sformułowane zarzuty, Rada Gminy wskazała, po pierwsze iż wpływ na postrzeganie i wygląd przestrzeni publicznej mają elementy ją otaczające na terenie sąsiednim oraz granice działek wyznaczone ogrodzeniem i lokalizacją i wielkością powierzchni reklamowej, a po drugie, że we ww.

uchwale nr XLIII/279/10 z dnia 10 września 2010 r. ustalono zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych i w związku z tym, w chwili zmiany planu miejscowego, te same zasady zostały ustalone na obszarze zmiany.

Z powyższego wynika, że istotę sporu w sprawie stanowi to czy Rada Gminy Wielgie miała kompetencję do uregulowania w przedmiotowej uchwale o zmianie planu miejscowego kwestii dotyczących zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, czego wyrazem są objęte zaskarżonymi przepisami § 8 ust. 2 i § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 uchwały zakazy stawiania tablic reklamowych, umieszczania reklam na budynku, realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych i reklam.

Jak podkreślono powyżej istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, jak i istotne naruszenie trybu jego sporządzania, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 upzp). Wskazane zasady i tryb szczegółowo uregulowane zostały w upzp na gruncie Rozdziału 2 „Planowanie przestrzenne w gminie” w art. 14 i następujących. Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotne znaczenie mają regulacje art. 15 ust. 2 i 3 upzp, w których zawarty został katalog enumeratywnie wymienionych elementów mpzp – obligatoryjnych (ust. 2) i fakultatywnych (ust. 3).

W przedmiotowej skardze organ nadzoru podniósł zarzuty dotyczące naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, których to przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności mpzp z przepisami prawa. Pojęcie to wiązać należy z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 – dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Przechodząc do oceny zarzucanej sprzeczności z prawem postanowień § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 uchwały, należy stwierdzić, że Wojewoda trafnie powiązał zarzucane naruszenie prawa ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. przez ustawę krajobrazową.

Mocą ustawy krajobrazowej w upzp, po art. 37, dodano bowiem przepisy art. 37a-37e, zawierające: fakultatywne upoważnienie dla rady gminy do ustalenia w formie uchwały 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 (art. 37a, art. 37c upzp) - zwanej potocznie „uchwałą reklamową” - szczegółowy, rozbudowany tryb przygotowania i podejmowania takiej uchwały (art. 37b upzp), oraz sankcje administracyjne (kary pieniężne) za jej nieprzestrzeganie (art. 37d, art. 37e upzp). Uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego (art. 37a ust. 4 upzp) i dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (art. 37a ust. 5 upzp), z tym że może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy (art. 37a ust. 6 upzp.). W omawianej uchwale rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (art. 37a ust. 3 upzp). Natomiast w odniesieniu do szyldów określa się w uchwale zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (art. 37a ust. 2 upzp). Zgodnie z art. 37a ust. 9 i 10 upzp uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych - nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały - z tym, że zarazem może ona:

- 1) wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale;
- 2) wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Jednocześnie mocą ustawy krajobrazowej, z dniem 11 września 2015 r.:

- w art. 15 ust. 3 upzp uchylono pkt 9, który stanowił, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb "zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane";

- do art. 15 ust. 2 upzp, po pkt 3, dodano pkt 3a, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo "zasady kształtowania krajobrazu".

Ustawa krajobrazowa zawiera w odnośnym zakresie również przepisy przejściowe - art. 12 ust. 1-3 - w następującym brzmieniu: „1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc. 2. Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. 3. 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 niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe."

Z cytowanych przepisów art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej jasno wynika, że wejście w życie tej ustawy nie wpływało na obowiązywanie uprzednio uchwalonych planów miejscowych, a wejście w życie uchwały reklamowej powoduje jedynie uchylenie tych regulacji ww. planów miejscowych, które zostały przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp. Ponadto art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej przesądza, że w przypadku postępowań planistycznych będących w toku w dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej stosuje się przepisy dotychczasowe. Wnioskując a contrario, do planów miejscowych, do których sporządzenia lub zmiany przystąpiono po 11 września 2015 r., mają zastosowanie przepisy wprowadzone ustawą krajobrazową (tak też A. Fogel (w:) Ustawa krajobrazowa, pod red. A. Fogel, Warszawa 2016, uw. 1 do art. 12). Ponadto w doktrynie wskazuje się, że ponieważ ustalenia art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp mają charakter fakultatywny, to w sytuacji określonej w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej od gminy zależy, czy regulacje w tym zakresie wprowadzi w planie miejscowym, czy też przystąpi do sporządzania uchwały reklamowej zgodnie z art. 37a upzp (tak A. Fogel (w:) Ustawa krajobrazowa, pod red. A. Fogel, Warszawa 2016, uw. 1 do art. 12). Godzi się podkreślić, że taki wybór miejsca regulacji – mpzp albo uchwała reklamowa - nie istnieje w przypadkach nieobjętych zakresem art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, a więc gdy procedura planistyczna (sporządzenie lub zmiana planu miejscowego) została zainicjowana już po wejściu w życie tej ustawy.

Skoro w kontrolowanej sprawie do wszczęcia procedury planistycznej, mającej na celu wprowadzenie zmian do obowiązującego już planu miejscowego, doszło, co bezsporne, już po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej (bo 30 marca 2016 r., kiedy to Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XX/109/2016 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego tereny w miejscowościach Teodorowo, Czerskie Rumunki-Piaseczno, Rumunki Tupadelskie, gmina Wielgie, powiat lipnowski – część C), to nie ulega wątpliwości, że oceny legalności zaskarżonego planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów upzp w brzmieniu nadanym przez ustawę krajobrazową, obowiązujących w

dacie uchwalenia tego planu - czyli w szczególności z dodanym art. 37a i następnymi upzp oraz bez art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp, który został uchylony ustawą krajobrazową.

W ocenie Sądu istota ww. zmian legislacyjnych sprowadzała się do „wyjęcia” zagadnień dotyczących regulowanych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienie z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 upzp, bez zmiany fakultatywnego charakteru samej regulacji gminnej poświęconej zasadom i warunkom sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Przemawiają za tym w szczególności następujące względy:

- zbieżność treściowa przedmiotu regulacji art. 15 ust. 3 pkt 9 i art. 37a ust. 1 upzp oraz koincydencja czasowa uchylenia pierwszej z nich i wprowadzenia drugiej;

- treść przepisów przejściowych zamieszczonych w art. 12 ust. 1-3 ustawy krajobrazowej, z których jasno wynika, po pierwsze, dychotomiczność podstaw regulacji poświęconej zasadom i warunkom sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych etc. - albo art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp, albo art. 37a ust. 1 upzp (należy zwrócić uwagę, że analizowane przepisy przejściowe nie przewidują sytuacji, w której do wprowadzenia ww. regulacji mogłoby dojść na innej jeszcze podstawie, w szczególności na mocy art. 15 ust. 2 pkt 5 lub 9 upzp) - a po drugie, że z woli ustawodawcy upoważnienie zamieszczone w art. 37a ust. 1 upzp recypowało i zastąpiło dotychczasowe upoważnienie z art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp;

- treść uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej (druk nr 1525 Sejmu RP VII kadencji), w którym wskazano m.in., że: "(...) Istotnym zagrożeniem dla walorów krajobrazu jest lokalizowanie w przestrzeni publicznej w sposób praktycznie dowolny i bez żadnych ograniczeń co do wyglądu tablic i urządzeń reklamowych. (...) Samorząd lokalny ma bowiem bardzo ograniczone możliwości wpływania na ład reklamowy na swoim terenie. Na obszarach innych niż obszarowe formy ochrony przyrody, czy parki kulturowe ustalenie zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych jest obecnie możliwe jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (por. art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co przy relatywnie niewielkim pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z góry wyklucza możliwość zachowania ładu reklamowego na większości terenu kraju. Aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania w formie

samodzielnego aktu prawa miejscowego 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 (art. 7 pkt 2 w zakresie art. 37a). Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy (...)" Z cytowanego fragmentu uzasadnienia wynika, że intencją projektodawców było zastąpienie dotychczasowego, niedość efektywnego mechanizmu zaprowadzania ładu reklamowego na terenie gminy w drodze rozproszonych, fragmentarycznych regulacji planistycznych, spójną, całościową regulacją specjalnej (samodzielnej) uchwały reklamowej.

W świetle dotychczasowych uwag należy podzielić pogląd, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a upzp z mpzp. 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, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17 - dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>) - co w niniejszej sprawie nie zachodzi. W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 upzp - choć niewątpliwie wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu - to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 upzp czy też „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 595/17- dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Tożsamości obu tych zagadnień, pojęć przeczy wzgląd na jedną z podstawowych reguł wykładni językowej, zwanej zakazem wykładni synonimicznej, zgodnie z którym to zakazem nie można różnym zwrotom ustawowym nadawać tego samego znaczenia. Przeciwno uznaniu, iż zagadnienia, o których mowa w art. 37a ust. 1 upzp, zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 upzp, przemawia - oprócz argumentów już wyżej podniesionych - także i to, że nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy zamiaru, aby zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w odrębnej uchwale

(reklamowej), podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, iż w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do 11 września 2015 r., równolegle, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już zapisy dotyczące elementów obowiązkowych mpzp, tj. wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5) i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9) oraz zapis dotyczący elementu określanego w zależności od potrzeb, tj. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury etc. (art. 15 ust. 3 pkt 9). Jednoczesne obowiązywanie ww. regulacji na gruncie jednego aktu prawnego i to w zakresie tego samego artykułu, świadczy o tym, iż racjonalny ustawodawca przewidział dla każdej z nich odrębny zakres spraw do uregulowania, wobec tego za nieprawidłową należy uznać rozszerzającą interpretację, jakiej dokonał organ w przedmiotowej sprawie, traktując zakwestionowane regulacje, jako kształtowanie przestrzeni publicznej i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Jednocześnie należy podkreślić, że w § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały prawodawca lokalny wyraźnie określił, że w granicach objętych planem przestrzeń publiczna nie występuje, co dodatkowo wskazuje na brak podstaw do powołania się na kompetencję uchwałodawczą wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 5 upzp.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Wielgie, zamieszczając w § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 uchwały regulacje dotyczące zasad i warunków lokalizacji na terenie objętym planem miejscowym tablic i urządzeń reklamowych, reklam oraz ogrodzeń, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 upzp zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia mpzp. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności ww. zapisów zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, iż uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej w szczególnym trybie - art. 37b upzp), stanowiło naruszenie prawa nieistotne.

Mając powyższe na uwadze, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, stwierdził nieważność § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 9 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały..



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński
Jakub Jagodziński