

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

Sędziowie: { sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz  
sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2020 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy  
z dnia 18 września 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 752/18  
w sprawie ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Inowrocławia  
z dnia 18 grudnia 2017 r. nr XXXVI/430/2017  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność § 10 pkt 2 lit. c uchwały Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 18 grudnia 2017 r. nr XXXVI/430/2017;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem

*Bernadetta Prągorowska*

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 18 września 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 752/18, oddalił skargę Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na uchwałę Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 18 grudnia 2017 r., nr XXXVI/430/2017, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy: Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł skargę na wskazaną wyżej uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla obszaru położonego w rejonie ulic: Józefa Kościelskiego i Szymborskiej oraz granicy administracyjnej miasta. Organ nadzoru wskazał, że § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z prawem, ponieważ narusza art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm., dalej powoływana jako: „u.p.z.p.”), w związku z czym wniósł o stwierdzenie jego nieważności.

Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, Rada Miejska Inowrocławia w § 10 pkt 2 lit. c dopuściła dla terenu oznaczonego symbolem 7 ZP (teren zieleni urządzonej) realizację obiektów małej architektury. W ocenie skarżącego przekracza to upoważnienie ustawowe zawarte w u.p.z.p.. Jak wskazał Wojewoda, art. 37a u.p.z.p., w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774) 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. Skarżący organ zwrócił uwagę na to, że wskazana w tym przepisie uchwała, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Podkreślił, że zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p. Organ nadzoru podniósł, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, 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. W konsekwencji, w ocenie skarżącego, w niniejszym przypadku doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkuje nieważnością planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Inowrocławia wniosła o jej oddalenie.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uznał wniesioną skargę za niezasadną. Sąd ten podniósł, że sprzeczności z prawem skarżący upatruje w treści § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym organ, dokonując ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 7 ZP, przyjmując zasady zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, dopuścił na nim realizację obiektów małej architektury. Wojewoda powołał się na treść art. 37a u.p.z.p. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która weszła w życie z dniem 11 września 2015 r. W ustawie tej, zwanej „krajobrazową”, do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwał regulujących zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Sąd *meriti* wskazał, że ustawa krajobrazowa doprowadziła do uregulowania definicji reklamy oraz tablic i urządzeń reklamowych przyznając radzie gminy kompetencje do ustalania w formie samodzielnego aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Intencją ustawodawcy była ochrona krajobrazu poprzez ujednoczenie zagadnień dotyczących tej ochrony, które dotychczas rozproszone były w różnych aktach prawnych, z uwzględnieniem m.in. braku instrumentów do ochrony krajobrazu w regulacjach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Sąd Wojewódzki przyznał rację skarżącemu, że dokonując wykładni art. 37a u.p.z.p., przyjmując można, że materia dotycząca kwestii wskazanej w tym przepisie powinna zostać uregulowana w drodze uchwały odrębnej od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza, że uchwała podlegająca kontroli podjęta została już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej. Niemniej jednak, analizując zaskarżony przez Wojewodę przepis planu miejscowego, Sąd I instancji zwrócił uwagę na odmienną przyjętą w nim regulacji, która jedynie ogólnikowo

wskazuje na możliwość istnienia zabudowy w postaci obiektów małej architektury na wskazanym terenie, zatem nie określa ona w żaden sposób zasad ani warunków sytuowania obiektów małej architektury, co wynika z treści art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego twierdzenia Wojewody, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego niedopuszczalne jest w ogóle zamieszczanie jakichkolwiek unormowań związanych z obiektami małej architektury, kwestie te bowiem zarezerwowane są wyłącznie dla uchwały wydanej na podstawie art. 37a u.p.z.p., Sąd *meriti* uznał za zbyt daleko posunięte i niekorespondujące z zamysłem ustawodawcy, wyrażonym w ustawie krajobrazowej. Celem przedmiotowej ustawy było ujednoczenie definicji krajobrazu z wprowadzeniem definicji dominanty krajobrazowej, obejmującej obiekty budowlane i ochrona krajobrazu, zwłaszcza w kontekście panującego głównie w miastach chaosu związanego z faktyczną dowolnością w lokalizowaniu nośników reklamowych – wszechobecnych szyldów, banerów czy siatek na budynkach, zwłaszcza, że nie każdy teren objęty jest zapisem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *Ratio legis* wprowadzonego art. 37a u.p.z.p. jest przeciwdziałanie opisanemu wyżej stanowi rzeczy poprzez przyznanie radzie gminy kompetencji do ustalania w formie samodzielnego, spójnego i całościowego aktu prawa miejscowego poświęconego jedynie regulacji 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, aby doprowadzić do stanu ładu i estetyki, zwłaszcza w przestrzeni reklamowej, na terenie całej gminy. Samo natomiast ujęcie w miejscowym planie sformułowania, że dopuszcza się na danym terenie realizację obiektów małej architektury, nie stanowi przekroczenia przez uchwałodawcę upoważnienia ustawowego wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy nie określiła bowiem gabarytów tych obiektów, ich standardów jakościowych czy też rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą one być wykonane, wobec czego kwestionowany przepis nie narusza zasad ani warunków sytuowania obiektów małej architektury. Obecność takich obiektów na terenie zieleni urządzonej wydaje się wręcz oczywista, a zaskarżony zapis uchwały odzwierciedla jedynie określony stan faktyczny. Jak wskazała w odpowiedzi na skargę Rada Gminy, na dzień udzielenia odpowiedzi na skargę nie uchwalono uchwały opartej na art. 37a u.p.z.p., brak zatem innego aktu prawnego, który stanowiłby o możliwości zrealizowania na danym terenie obiektów małej

architektury. Brak natomiast określenia przez Radę Gminy możliwości realizacji obiektów małej architektury na terenie zieleni urządzonej nie dawałby *de facto* możliwości umieszczenia w ogólnodostępnym parku nawet śmietnika, czy jakiegokolwiek innego obiektu małej architektury. Taka sytuacja niewątpliwie nie była intencją ustawodawcy.

Mając na względzie poczynione uwagi i analizy Sąd Wojewódzki uznał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest możliwe określenie możliwości posadowienia na określonym terenie obiektów małej architektury, pod warunkiem jednak, że nie będą przy tym określone żadne zasady ani warunki z tym związane, o czym mówi art. 37a ust. 1 u.p.z.p. Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) - dalej: „P.p.s.a.”, skarga podlegała oddaleniu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Kujawsko-Pomorski.

Zaskarżając go w całości zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegającą na przyjęciu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwość dopuszczenia na danym terenie realizacji obiektów małej architektury nie stanowi zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, i tym samym nie stanowi przekroczenia przez organ stanowiący gminy upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisów u.p.z.p. podczas, gdy art. 37 a u.p.z.p. eliminuje jakiegokolwiek ustalenia dotyczące obiektów małej architektury z postanowień zawartych w uchwałach o w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie jest bowiem dopuszczalne kształtowanie ładu przestrzennego poprzez dokonanie zapisów tego rodzaju, które wolą ustawodawcy są niedopuszczalne w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowani przestrzennego.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy; zasądzenie na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym.

W ocenie organu skarżącego kasacyjnie, wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza katalog spraw określonych w przepisie art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. oznacza wydanie aktu normatywnego z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia i powoduje, że taki plan miejscowy dotknięty jest w tej części wadą nieważności, o której mowa w art. 28 u.p.z.p. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, co do zasady, rada gminy nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, 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. W ocenie organu skarżącego kasacyjnie, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, 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.

**Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

Na wstępie godzi się wyjaśnić, że stosownie do brzmienia art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której podstawy zostały ujęte w art. 183 § 2 P.p.s.a., jak też podstawy odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania przed sądem wojewódzkim (art. 189 P.p.s.a.). W rozpoznawanej sprawie nie występują te przesłanki, zatem Naczelnny Sąd Administracyjny był związany zarzutami skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie ziściły się za to warunki odstępstwa od zasady jawności i bezpośredniości postępowania, bowiem pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie zrzekł się w jej imieniu rozprawy, a strona przeciwna w terminie 14 dni od doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądała przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 P.p.s.a.).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że mocą ustawy krajobrazowej w u.p.z.p., po art. 37, dodano 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 u.p.z.p.) - zwanej „uchwałą reklamową” - szczególny, rozbudowany tryb przygotowania i podejmowania takiej uchwały (art. 37b u.p.z.p.), oraz sankcje administracyjne (kary pieniężne) za jej nieprzestrzeganie (art. 37d, art. 37e u.p.z.p.). Uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego (art. 37a ust. 4 u.p.z.p.) i dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (art. 37a ust. 5 u.p.z.p.), z tym że może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy (art. 37a ust. 6 u.p.z.p.). W omawianej uchwale rada gminy może ustalić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń. Zgodnie z art. 37a ust. 9 i 10 u.p.z.p. 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 u.p.z.p. 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 u.p.z.p., po pkt 3, dodano pkt 3a, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania krajobrazu”.

Ustawa krajobrazowa zawiera 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 brzmienia przepisów przejściowych 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 u.p.z.p.. 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 dniu 11 września 2015 r., mają zastosowanie przepisy wprowadzone ustawą krajobrazową (por. 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 u.p.z.p. 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 u.p.z.p. (por. A. Fogel [w:] *Ustawa krajobrazowa*, op. cit., uw. 1 do art. 12). Godzi się podkreślić, że taki wybór miejsca regulacji – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, 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 uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla obszaru położonego w rejonie ulic: Józefa Kościelskiego i Szymborskiej oraz granicy administracyjnej miasta, doszło, co bezsporne, już po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, to nie ulega wątpliwości, że oceny legalności



zaskarżonego planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę krajobrazową, obowiązujących w dacie uchwalenia tego planu, czyli w szczególności z dodanym art. 37a i następnymi u.p.z.p. oraz bez art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony ustawą krajobrazową.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istota ww. zmian legislacyjnych sprowadzała się do „wyjęcia” zagadnień dotychczas regulowanych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienie z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p., 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 u.p.z.p. 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 u.p.z.p., albo art. 37a ust. 1 u.p.z.p. (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 u.p.z.p.) - a po drugie, że z woli ustawodawcy upoważnienie zamieszczone w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. recypowało i zastąpiło dotychczasowe upoważnienie z art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, 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 obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, 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, co w niniejszej

sprawie nie zachodzi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SAWr 586/17 – dostępny, [w:] CBOSA). W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - 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 u.p.z.p., czy też „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Tożsamości obu tych zagadnień przeczy względ 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 u.p.z.p., zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z.p., 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, podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, że w u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. równoległe, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już unormowania dotyczące elementów obowiązkowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Inowrocławiu, zamieszczając w § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres upoważnienia

ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, że uregulowanie w planie miejscowym materii powierzony przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej w szczególnym trybie art. 37b u.p.z.p.) stanowiło nieistotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w związku z art. 193 i art. 147 § 1 P.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały.

Na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a., odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. Zgodnie z tym przepisem: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części”. Skład orzekający doszedł do przekonania, że w realiach niniejszej sprawy, w której spór prawny dotyczył kwestii interpretacyjnej i walidacyjnej ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, w istocie przyczyną sprawiającą, że doszło do postępowania kasacyjnego była wadliwość orzeczenia Sądu pierwszej instancji wynikająca z błędnej wykładni przepisów ustawy krajobrazowej. Brak jest zatem dostatecznych podstaw do tego, by obciążyć Miasto Inowrocław kosztami postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Bernadetta Pręgowicka*

sekretarz sądowy