

ODPIS

Sygn. akt II SA/Gd 637/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jolanta Górską
Sędziowie:	Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz Asesor WSA Jakub Chojnacki (spr.)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Krzysztof Pobjewski

po rozpoznaniu w dniu 18 grudnia 2024 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Wojewody Pomorskiego na uchwałę Rady Miasta Gdańska z dnia 30 listopada 2023 r., nr LXX/1799/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon kąpieliska morskiego Stogi II w mieście Gdańsku

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej: § 11 ust. 19 pkt 2, § 13 ust. 13 pkt 2 po słowach: „miejsce odpoczynku”, § 13 ust. 19 pkt 2, § 15 ust. 19 pkt 4 lit. c oraz pkt 9, § 22 ust. 13 pkt 5 po słowach: „miejsce odpoczynku”, § 22 ust. 19 pkt 3 lit. c oraz pkt 5, § 23 pkt 5 oraz załącznika nr 5,
2. oddala skargę w pozostałym zakresie,
3. zasądza od Rady Miasta Gdańska na rzecz Wojewody Pomorskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 18 grudnia 2024 r.
Postanowienie II SA/Gd 637/24
syg. akt.....
jest prawomocny (e) od dnia 18 lutego 2025 r.
podpis sędziego/referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpis
Za zgodność

SEKRETARZ SĄDOWY

Julia Bednarek

UZASADNIENIE

1. Wojewoda Pomorski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę Rady Miasta Gdańska z dnia 30 listopada 2023 r., nr LXX/1799/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon kąpieliska morskiego Stogi II w mieście Gdańsku (dalej: „uchwała”), wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie: § 11 ust. 19 pkt 2, § 13 ust. 13 pkt 2, § 15 ust. 18 pkt 1 i 2 oraz ust. 19 pkt 4 lit. c, § 19 ust. 12 pkt 3, § 20 ust. 18 pkt 1, § 22 ust. 13 pkt 5, ust. 18 pkt 4 i ust. 19 pkt 3 lit. c uchwały, a także § 13 ust. 19 pkt 2, § 15 ust. 19 pkt 9, § 22 ust. 19 pkt 5, § 23 pkt 5 uchwały oraz załącznika nr 5 do uchwały; ewentualnie, w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części innej, niż wskazane w skardze, Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości albo w części, w jakiej jest ona sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie:

2.1.1. art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 i § 11 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - dalej jako „z.t.p.”) poprzez wprowadzenie w § 13 ust. 19 pkt 2, § 15 ust. 19 pkt 9, § 22 ust. 19 pkt 5, § 23 pkt 5 uchwały oraz w załączniku nr 5 do uchwały zapisów stanowiących sugestie, zalecenia, propozycje i przykłady, które powodują wątpliwości interpretacyjne u adresatów aktu prawnego w zakresie obowiązującego sposobu zagospodarowania objętych nimi nieruchomości;

2.1.2. art. 37a i 37 b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uregulowanie w § 11 ust. 19 pkt 2, § 13 ust. 13 pkt 2, § 15 ust. 18 pkt 1 i 2 oraz ust. 19 pkt 4 lit. c, § 19 ust. 12 pkt 3, § 20 ust. 18 pkt 1 oraz § 22 ust. 13 pkt 5, ust. 18 pkt 4 i ust. 19 pkt 3 lit. c uchwały, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury i ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

2.2. W uzasadnieniu skargi odnośnie zarzutu pierwszego wskazano, że w załączniku nr 5 do uchwały wprowadzono dodatkowe regulacje dotyczące kart

terenu oznaczonych symbolami 05-KX, 07-U34 i 14-ZP63. Ponadto, w § 23 pkt 5 uchwały zawarto generalne odesłanie do załącznika nr 5 do uchwały, zgodnie z którym załącznikiem do uchwały stanowiącym jej integralną część jest m.in. sposób zagospodarowania obszarów wejścia nr 25 (teren 07-U34) i sąsiedztwa wejścia nr 26 (teren 14-ZP63) na plażę Stogi (załącznik nr 5). W pierwszym zdaniu pierwszego akapitu załącznika nr 5 do uchwały Rada Miasta wskazała, że załącznik stanowi uzupełnienie i rozwinięcie ustaleń planu, natomiast w trzecim zdaniu tego samego akapitu dodała, że załącznik powinien być inspiracją i przewodnikiem projektantów i osób uczestniczących w procesach decyzyjnych dotyczących zagospodarowania terenu. W kolejnych punktach załącznika nr 5 do uchwały zawarto zalecenia w zakresie zagospodarowania terenów 05-KX, 07-U34 i 14-ZP63. Zapisy zostały uzupełnione o liczne rysunki, którym nadano następujące nazwy: „schematy przestrzenno-funkcjonalne”, „szkice koncepcyjne”, „przykładowe formy”, „przykładowe sposoby zagospodarowania”, „poglądowe widoki”. W ocenie Wojewody Rada Miasta Gdańska uchwalając załącznik nr 5 do uchwały nadała mu charakter niewiążący poprzez wprowadzenie zapisów informacyjnych i stanowiących zalecenia, propozycje oraz przykłady, które nie stanowią bezwzględnie wiążących norm prawnych. Jest to niedopuszczalne, gdyż postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być ujmowane wyłącznie w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w sposobie zagospodarowania. Wojewoda zaznaczył też, że Rada Miasta Gdańska zatytułowała pkt II i III załącznika nr 5 do uchwały jako „ustalenia planu miejscowego dla obszarów „b” i „c” wydzielonych liniami podziału wewnętrznego w granicach terenu 07-U34” i „ustalenia planu miejscowego dla terenu 14-ZP6S”. Z kolei odwołania zawarte w tekście planu odnoszące się do kart terenu 07-U34 oraz 14-ZP63, tj. § 15 ust. 19 pkt 9 i § 22 ust. 19 pkt 15 uchwały wskazują, że zasady określone w załączniku nr 5 do uchwały stanowią jedynie zalecenia. Do tego samego wniosku prowadzi wstęp zapisany w załączniku nr 5 do uchwały. W konsekwencji, zdaniem Wojewody, postanowienia zawarte w przepisach uchwały dotyczące zaskarżonych kart terenu oraz zawarte w załączniku nr 5 do uchwały odczytywane łącznie będą skutkowały wątpliwościami interpretacyjnymi adresatów uchwały. Właściciele terenów oraz potencjalni inwestorzy nie będą w stanie określić, czy poszczególne zapisy uchwały stanowią

obowiązujące zasady zagospodarowania terenów, czy są jedynie niewiążącymi zaleceniami organu uchwałodawczego.

2.3. Odnosząc się do drugiego zarzutu wskazano, że uchwała Rady Miasta Gdańska zawiera zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury i ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jednak w dniu 11 września 2015 r. weszła w życie 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, i zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym przepisy upoważniające do określania zasad sytuowania reklam oraz ogrodzeń stanowią *lex specialis*, co wyklucza możliwość ich określenia w innym akcie prawa miejscowego.

3. W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

3.1. Rada Miasta wyjaśniła, że treść załącznika nr 5 do zaskarżonego planu stanowi wyłącznie sugestię, inspirację i wskazanie kierunków działań. Załącznik nr 5 stanowi uzupełnienie i rozwinięcie ustaleń zawartych w części tekstowej planu miejscowego, co zostało jednoznacznie wskazane w jego treści. Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego uregulowania w zaskarżonej uchwale zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury i ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane wskazano, że zasady te Rada Miasta Gdańska ustaliła uchwałą Nr XLVIII/1465/18 z dnia 22 lutego 2018 r. W zakresie obiektów małej architektury ustalony został nakaz lokalizacji w sposób nieutrudniający ruchu pieszego i rowerowego oraz wysokość, a także sposób wykończenia oraz zasady ich utrzymywania. Natomiast wątpliwości organu nadzoru wzbudziły ustalenia planu miejscowego dotyczące zasad kształtowania przestrzeni publicznych i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu należą do obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia planu nie stanowią materii uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń

reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska. Tym samym Rada Miasta Gdańska, działając w granicach upoważnienia ustalonego art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uprawniona jest do ustalenia sposobu organizacji miejsc do wypoczynku i barwy oświetlenia terenów z dużym udziałem zieleni.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

4.1. Skarga w znacznej mierze zasługiwała na uwzględnienie.

4.2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej p.p.s.a., obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, a zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. także na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

4.3. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Przesłanki nieważności aktu jednostki samorządu terytorialnego określa art. 91 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465.), zwanej dalej u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie zaś z ust. 4 powołanego art. 91, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę

lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, takie jak m.in. działanie bez podstawy prawnej.

4.4. W niniejszej sprawie, z inicjatywy Wojewody, której podstawę stanowił art. 93 ust. 1 u.s.g., kontroli sądowej poddano uchwałę nr LXX/1799/23 Rady Miasta Gdańska z 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon kąpieliska morskiego Stogi II w mieście Gdańsku (Dz. U. Woj. Pom., poz. 6106).

4.5. Przepis art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.) - zwanej dalej u.p.z.p., stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Powyższe oznacza, że zarówno istotne naruszenie zasad sporządzania, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkuje stwierdzeniem przez sąd nieważności takiej uchwały w całości lub części. Pierwszą z przewidzianych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłanek oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przesłanka materialnoprawna, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy. Są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim

ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Dla normatywnego wyznaczenia zawartości planu znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zaś dla standardów dokumentacji planistycznej - przepisy wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. rozporządzenia wykonawczego (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2018, wyd. 10, teza 4 do art. 28). Druga z przesłanek, formalnoprawna, dotyczy zachowania procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ planistyczny w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu.

4.6. Sąd rozpoznający tę sprawę podziela ocenę prawną wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1046/19. Otóż wedle tej oceny, w pierwszej kolejności zauważyć należy, że mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.) 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 (miejska) 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. Wniosując *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 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 SA/Wr 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.

4.7. W realiach niniejszej sprawy brak było zatem podstaw prawnych do regulowania w zaskarżonej uchwale zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury. Tymczasem w § 13 pkt 2, § 22 ust. 13 pkt 5 uchwała odnosi się do ławek, siedzisk, itp., poidełek, śmietników i oświetlenia, natomiast w § 15 ust. 19 pkt 4 lit. c oraz § 22 ust. 19 pkt 3 lit. c uregulowano kwestie wyposażenia rekreacyjnego w strefie wypoczynku i rekreacji, co również należy do zakresu regulacji uchwały krajobrazowej (wyposażenie rekreacyjne wskazane w tych przepisach także należy do obiektów małej architektury). Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.), jako obiekt małej architektury należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

4.8. W dalszej kolejności zauważyć należy, że zgodnie z treścią § 6 w zw. z § 141 z.t.p., przepisy prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawcze, Warszawa

2012, s. 38). Z powyższego wynika, że przepisy prawa należy tak redagować, aby w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone. Norma prawna musi być właściwie stosowalna: obywatel musi mieć możliwość odczytania właściwego wskazania płynącego z normy w przypadku stosowania danych zasad prawnych w konkretnej sprawie (zob. wyrok ETPCz z 26 kwietnia 1979 r., 6538/74, LEX nr 80816). Przy tym, tekst przepisu powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75).

4.9. Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przynależy do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dlatego też, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, określając przeznaczenie danego terenu, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na objętym planem obszarze. Jednocześnie, wiążą one organy administracji publicznej w procedurze wydawania indywidualnych rozstrzygnięć na ich podstawie.

4.10. Ponadto, zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące. Z treści § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587 – dalej „rozporządzenie”) wynika bowiem, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. W związku z tym nie przewiduje się zamieszczania w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii

dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni (zob. Z. Niewiadomski w: "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz" art. 15, Nb 12, Warszawa 2004).

4.11. W ocenie Sądu rację ma Wojewoda wskazując wadliwość § 11 ust. 19 pkt 3, § 15 ust. 19 pkt lit. c oraz pkt 9, § 22 ust. 19 pkt 3 lit. c. oraz pkt 5 uchwały, a także § 23 pkt 5 oraz załącznik nr 5 do uchwały, ponieważ wydane zostały z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegające na bezpodstawnym określeniu sposobu zagospodarowania terenu w postaci zaleceń, sugestii i inspiracji niesłużących wyrażeniu obowiązujących norm prawnych. W szczególności uwagę zwraca załącznik nr 5 do zaskarżonej uchwały, we wstępie którego wskazano, że „stanowi uzupełnienie i rozwinięcie ustaleń planu. Został opracowany w celu przedstawienia w sposób przystępny oczekiwanej wizji zagospodarowania i urządzenia obszaru wejścia nr 25 na plażę Stogi oraz sąsiedztwa na zachód od wejścia nr 26. Załącznik powinien być inspiracją i przewodnikiem dla projektantów i osób uczestniczących w procesach decyzyjnych dotyczących zagospodarowania terenu. Rejon wejścia na plażę nr 25 oraz teren parku leśnego na zachód od wejścia nr 26 mają szansę stać się wizytówką nadmorskiej przestrzeni rekreacyjnej chętnie odwiedzanej przez mieszkańców Gdańska i turystów.” Zdaniem Sądu, brak jest podstawy prawnej do rozszerzania treści części tekstowej planu miejscowego, w załączniku do uchwały Rady Miasta stanowiącej właśnie część tekstową takiego planu. Nawet przyjmując, że uchybienie to nie stanowi uchybienia istotnego, to rację ma Wojewoda, że treść tego załącznika budzi zasadnicze wątpliwości, co do charakteru zawartych w nim zapisów, które wobec treści wstępu załącznika oraz odesłań do jego postanowień zawartych w treści uchwały, należy zakwalifikować do pozbawionych mocy prawnej zaleceń i sugestii, które nie powinny znaleźć się w treści aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ocenę charakteru prawnego załącznika nr 5 potwierdza też Rada Miasta w odpowiedzi na skargę.

4.12. Zdaniem Sądu kwestia precyzji wyrażonych norm prawnych jest niezmiernie istotna podczas stosowania przepisów uchwały np. w ewentualnym procesie inwestycyjnym na obszarze uchwałą objętym. Doświadczenie życiowe wskazuje,

że wątpliwości dotyczące postanowień planów miejscowych znacząco opóźniają potencjalne inwestycje, a niekiedy powodują brak zainteresowania ich realizacją. Kwestia ta powinna być brana przez Radę Miasta pod uwagę, zwłaszcza w ramach potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej.

4.13. Jednocześnie Sąd nie podzielił zarzutów Wojewody dotyczących postanowień § 15 ust. 18 pkt 1, § 19 ust. 12 pkt 3, § 20 ust. 18 pkt 1 oraz § 22 ust. 18 pkt 4 zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu rację ma Rada Gminy wskazując, że postanowienia te mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym należy określić wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. W ramach tego upoważnienia Rada Miasta jest umocowana m.in. do ustalenia wymagań dotyczących infrastruktury technicznej (por. § 4 pkt 5 rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Oświetlenie ciągów pieszych i pieszo-rowerowych, należy zakwalifikować do urządzeń technicznych zapewniających możliwość użytkowania tych ciągów zgodnie z ich przeznaczeniem. Podobnie zapis § 19 ust. 12 pkt 3 uchwały dotyczący sposobu maskowania urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, mieści się w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., zwłaszcza że treść tego przepisu uchwały nie przesądza o możliwości sytuowania obiektów małej architektury, a jedynie wskazuje na sposób maskowania urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, w sytuacji gdy obiekty takie ewentualnie powstaną.

5. Z powyższych względów, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w pkt. 1 wyroku, natomiast w pozostałym zakresie skargę oddalił. Podkreślić przy tym należy, że zaskarżona uchwała została skontrolowana przez Sąd w granicach skargi Wojewody. Wojewoda co prawda zawarł ewentualny wniosek o skontrolowanie uchwały w „innej części”, jednakże jej nie określił ani nie zarzucił naruszenia prawa w zakresie innym niż stwierdzone powyżej, zatem brak było podstaw do kontroli zaskarżonego aktu poza zakresem wskazanym w pkt I skargi. W tym stanie rzeczy, wydany w sprawie wyrok będzie stanowił o powadze rzeczy osądzonej jedynie w zakresie kontroli zapisów uchwały wskazanych we wniesionej skardze.

6. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., zasądzając od organu na rzecz Wojewody Pomorskiego koszty zastępstwa procesowego w wysokości 480 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

SEKRETARZ SĄDOWY

Julia Bednarek