



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Jacek Chlebny
Sędziowie	{ Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.)
	{ Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz

po rozpoznaniu w dniu 21 września 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy
z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 580/20
w sprawie ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Gminy Łubianka
z dnia 30 sierpnia 2019 r., nr XI/98/2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. prostuje z urzędu oczywistą omyłkę w zaskarżonym wyroku w ten sposób, że w miejsce słów: „na uchwałę Rady Gminy Łubianka z dnia 30 czerwca 2019 r.” wpisuje słowa: „na uchwałę Rady Gminy Łubianka z dnia 30 sierpnia 2019 r.”;
2. oddala skargę kasacyjną;
3. zasądza od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na rzecz Gminy Łubianka kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 580/20 w sprawie ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na uchwałę Rady Gminy Łubianka z dnia 30 czerwca 2019 r., nr XI/98/2019 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu ewidencyjnego Pigża, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej zwanej „p.p.s.a.” stwierdził nieważność § 5 pkt 6 i § 10 pkt 8 zaskarżonej uchwały (pkt 1). W pozostałym zakresie skarga została oddalona w oparciu o art. 151 tej ustawy (pkt 2).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy złożył Wojewoda Kujawsko-Pomorski, zarzucając uchwale Rady Gminy Łubianka z dnia 30 czerwca 2019 r. między innymi naruszenie art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.); a także art. 17 pkt 9 tej ustawy. Wojewoda zakwestionował zawartą w § 2 pkt 3 uchwały definicję przeznaczenia podstawowego terenu, zgodnie z którą: „(...) należy przez to rozumieć przeznaczenie, które winno przeważać na danym terenie określonym liniami rozgraniczającymi wraz z urządzeniami budowlanymi oraz zielenią towarzyszącą, altanami i obiektami małej architektury”. Podniósł, że żaden miejscowy plan, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), 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. Ponadto wskazał, że Rada Gminy Łubianka dokonała z własnej inicjatywy zmiany projektu planu miejscowego bez ponownego wyłożenia go do publicznego wglądu. Zmieniono mianowicie wysokość stawki procentowej służącej do określenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z 10% do 30%.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Łubianka wskazała, że Wojewoda błędnie interpretuje zapisy planu, gdyż Rada nie ustaliła w planie żadnych zasad ani warunków sytuowania obiektów małej architektury, wspomnianych w definicji zawartej w § 2 pkt 3 planu. Podniesiono także, że ponawianie procedury wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu nie było konieczne, albowiem ustalenie wysokości stawek procentowych, na podstawie których oblicza się opłatę związaną ze wzrostem wartości nieruchomości, jest autonomicznym uprawnieniem rady gminy i nie może być kwestionowana, gmina jako jedyna decyduje o ich wartości.

W ocenie Sądu pierwszej instancji § 2 pkt 3 miejscowego planu nie narusza prawa, w szczególności nie narusza art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe postanowienie planu nie wkracza w kwestie uregulowane w powołanym przepisie ustawy, jedynie posłużono się w nim pojęciem obiektów małej architektury, nie dotyczy zaś zasad i warunków sytuowania takich obiektów. Sąd pierwszej instancji nie podzielił również zarzutu zawartego w skardze dotyczącego braku ponownego wyłożenia projektu planu. Sąd zaznaczył, że w świetle art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie każda zmiana w planie skutkuje obowiązkiem ponownego wyłożenia projektu planu. Podkreślił, że ustalenie stawki procentowej jest autonomicznym uprawnieniem rady gminy, a jej zmiana, jeżeli jest dokonywana w granicach prawa (nie może przekroczyć 30%), nie może być kwestionowana ani na etapie wykładania projektu, ani po uchwaleniu planu.

Skargę kasacyjną złożył Wojewoda Kujawsko-Pomorski, zaskarżając wyrok w części, co do pkt 2 sentencji. Podniósł zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj.:

1. art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 37a oraz art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie polegające 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 gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, i tym samym nie stanowi przekroczenia przez organ stanowiący gminy upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

2. art. 17 pkt 13 w zw. z art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że brak powtórnego wyłożenia projektu miejscowego planu w przypadku zmiany wysokości stawki procentowej nie stanowi istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniesiono o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy.

W uzasadnieniu wskazano, że Rada Gminy Łubianka wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu. Podkreślono, że Rada Gminy Łubianka, uchwalając przedmiotową uchwałę, była zobowiązana do stosowania przepisów tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, organ zaznaczył, że istota powyższych zmian legislacyjnych sprowadza się do „wyjęcia” zagadnień dotychczas uregulowanych w art. 15 ust. 3 pkt 9 powołanej ustawy z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienia z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 tej ustawy. Zdaniem Wojewody znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów i standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W ocenie skarżącego kasacyjnie przepis art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy ponowienie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe. Rada gminy może decydować jedynie o zakresie, w jakim czynności proceduralne mogą być ponowione. Podkreślono, że zmiana projektu planu bez ponownego wyłożenia tego projektu jest niezgodna z prawem, pozostaje bowiem poza wiedzą społeczności lokalnej i poza jej kontrolą.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Gminy Łubianka wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie od Wojewody na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Podtrzymała swoje stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, wskazując, że przedmiotowy zapis planu nie reguluje zasad ani warunków sytuowania obiektów małej architektury, a jedynie definiuje pojęcie przeznaczenia podstawowego terenu. Podkreślono nadto, że wymóg ponowienia czynności planistycznych wynikający z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie istnieje generalnie, lecz musi być analizowany w przypadku każdej zmiany osobno. Zaznaczono, że wysokość stawki procentowej opłaty – jeżeli jest ustanawiana w granicach prawa - nie może być kwestionowana, niezasadnym było zatem powtórzenie czynności wyłożenia projektu planu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej zwanej „p.p.s.a.” Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Za niezasadny należy uznać zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 37a oraz art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym zaskarżona uchwała nie zawiera uregulowań określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, w szczególności nie zawiera ich § 2 pkt 3 tej uchwały. Zgodnie z tym postanowieniem planu: „Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o „przeznaczeniu podstawowym terenu” – należy przez to rozumieć przeznaczenie, które winno przeważać na danym terenie określonym liniami rozgraniczającymi wraz z urządzeniami budowlanymi oraz zielenią towarzyszącą, altanami i obiektami małej architektury”. Cytowane postanowienie uchwały nie zawiera nakazów, zakazów ani ograniczeń w sytuowaniu obiektów małej

architektury, określa jedynie, co uchwała rozumie przez „przeznaczenie podstawowe terenu”.

Odnosząc się natomiast do argumentacji skarżącego kasacyjnie zawartej w dalszej części tego zarzutu, wskazać należy, że również nie jest ona zasadna. Nie można zgodzić się z autorką skargi kasacyjnej co do tego, że istotą zmian legislacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) dalej zwanej „ustawą krajobrazową” jest całkowite „wyjęcie” zagadnień dotychczas uregulowanych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z zakresu materii planistycznej.

Na mocy art. 5 pkt 3 lit. b ustawy krajobrazowej uchylono powołany przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb 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. Nie sposób jednak podzielić poglądu skarżącego kasacyjnie, zgodnie z którym wskutek powyższego rada gminy nie ma już podstaw do uchwalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tych zagadnień, albowiem zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych mogą być ustalane wyłącznie w drodze uchwały podjętej w oparciu o wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy art. 7 pkt 5 ustawy krajobrazowej przepisy art. 37a – 37e, zwanej dalej „uchwałą krajobrazową”. Stosownie do art. 37a 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 (ust. 1). Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4). Uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (ust. 5). Uchwała, o której mowa w ust. 1, również określa (a więc musi zawierać) 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 (ust. 7). W myśl art. 37d podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub

urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1, podlega karze pieniężnej (ust. 1).

Z treści przytoczonych regulacji wynika, że uchwała krajobrazowa jest aktem o odmiennym charakterze i - przede wszystkim - innych, dalej idących skutkach aniżeli uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podczas gdy miejscowy plan wywołuje jedynie skutki na przyszłość i nie może ingerować w już istniejące, legalnie zrealizowane obiekty, uchwała krajobrazowa działa również *ex tunc*, w odniesieniu do obiektów małej architektury, ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych istniejących w dniu jej wejścia w życie (legalnie w tamtym czasie posadowionych). Co więcej, za niewykonanie postanowień uchwały krajobrazowej i niedostosowanie tych obiektów do zasad i warunków określonych w uchwale w wyznaczonym w niej okresie, ustawa umożliwia wymierzenie kary pieniężnej. Ponadto wskazać należy, że przepis art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym używa sformułowania: „rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”, co oznacza, że podjęcie takiej uchwały ma charakter dobrowolny i zależy od uznania gminy. Taka regulacja wskazuje, że uchwały krajobrazowe zostały przewidziane dla gmin, które nie tylko widzą potrzebę ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych na przyszłość, ale przede wszystkim chcą dostosowania istniejących już tego typu obiektów do nowych zasad i warunków ich sytuowania oraz kar za niedostosowanie istniejących obiektów do nowych ustaleń i zasad sytuowania.

Dokonując oceny dopuszczalności uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materii dotyczącej sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, trzeba też pamiętać o celu omawianych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikającego już z samego tytułu ustawy nowelizującej, tj. wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu. Tym samym przepisy tej ustawy nie powinny być wykładane w sposób, który może doprowadzić do destrukcji krajobrazu i estetycznego chaosu. Taki zaś skutek nieuchronnie by nastąpił w sytuacji, gdy gmina nie ureguluje przedmiotowej kwestii w uchwale krajobrazowej (której uchwalenie nie jest obligatoryjne), a jednocześnie nie będzie miała możliwości określenia jej w planie

miejscowym. Wtedy na terenie takiej gminy rzeczona kwestia nie będzie uregulowana w ogóle.

Na istotne zagrożenie dla walorów krajobrazu spowodowane lokalizowaniem w przestrzeni publicznej w sposób praktycznie dowolny i bez żadnych ograniczeń tablic i urządzeń reklamowych wskazano w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Druk sejmowy VII 1525). Podkreślono, że samorząd lokalny miał dotychczas 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 było możliwe jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, co przy relatywnie niewielkim pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z góry wykluczało możliwość zachowania ład reklamowego na większości terenu kraju. Wskazano, że aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznał 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. Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, z ewentualnym wyłączeniem obszarów dla których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono inne zasady - w związku z regułą kolizyjną *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego sprawę z treści powyższego wynika, że omawiana nowelizacja miała na celu danie gminom narzędzi legislacyjnych umożliwiających określenia warunków oraz terminu dostosowania istniejących już obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do ustanowionych nowych zakazów, zasad i warunków w uchwale krajobrazowej. Nie ulega wątpliwości, że uchwała krajobrazowa została przewidziana przez ustawodawcę jako dodatkowe narzędzie służące ochronie krajobrazu, wprowadzone do systemu prawnego oprócz, a nie – jak twierdzi skarżący kasacyjnie - zamiast istniejących rozwiązań prawnych. Nowe narzędzie ma na celu zwiększyć (dotychczas ograniczone) możliwości gminy wpływania na ład reklamowy na swoim terenie, a nie stać się jedyną możliwością regulacji tej materii.

Jeżeli zatem gmina nie widzi potrzeby zmian w istniejących już obiektach małej architektury, ogrodzeniach oraz tablicach i urządzeniach reklamowych a jedynie chce ustalić zasady i warunki sytuowania i realizacji dla nowych tego typu obiektów na przyszłość to zdaniem Sądu Administracyjnego może to uczynić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Pozwala na to art. 15 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o „ładzie przestrzennym” - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz - co istotne w rozpoznawanej sprawie - kompozycyjno-estetyczne. Stosownie z kolei do § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Nie ulega wątpliwości, że mieszczą się w tym pojęciu zasady posadowienia obiektów małej architektury, reklam czy chociażby wysokość i kształt ogrodzeń, dopuszczalne jest zatem uregulowanie w planie miejscowym zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów w tym zakresie (por. np. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2935/18).

Uprawnienia rady gminy do uregulowania przedmiotowej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego upatrywać można również w treści art. 15 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy dotyczącego obowiązkowego uregulowania w planie miejscowym wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Odnoszący się do tego przepisu § 4 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia wprost statuuje, że ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń

technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Ponadto zwrócić należy uwagę na treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący uregulowania między innymi zasad kształtowania zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (wszystkich, zatem również małej architektury), jak również na dodany ustawą nowelizującą z dnia 24 kwietnia 2015 r. art. 15 ust. 2 pkt 3a dotyczący zasad kształtowania krajobrazu. Przez krajobraz zgodnie z art. 2 pkt 16e powołanej ustawy należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka, w co bez wątpienia wchodzi również obiekty małej architektury, reklamy czy ogrodzenia.

Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę nie podziela stanowiska przedstawionego w orzeczeniach sądów administracyjnych przywołanych w skardze kasacyjnej.

Nie zasługuje na uwzględnienie również drugi zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak powtórnego wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku ze zmianą wysokości stawki opłaty planistycznej. Przepis art. 17 pkt 13 wymienionej ustawy stanowi o konieczności wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego, które wynikają z rozpatrzonych uwag oraz ponowienia uzgodnień w niezbędnym zakresie. Jak wynika z akt sprawy do wyłożonego projektu nie wpłynęły żadne uwagi. W tej sytuacji wymieniony przepis nie miał w tej sprawie zastosowania. Wprowadzone w przedmiotowym projekcie miejscowego planu zmiany w zakresie wysokości stawki opłaty planistycznej zostały wprowadzone z inicjatywy rady gminy i dlatego kwestie ponownego wyłożenia projektu planu należało ocenić w kontekście treści art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem czynności wymienione w art. 17 tej ustawy, w tym ponownego wyłożenia, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określają zasad ustalania wysokości stawki opłaty planistycznej. Jedyną przesłanką ustalenia takiej opłaty jest przewidywany wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego – art. 36 ust. 4 powołanej ustawy. Wysokość tej opłaty nie może przekroczyć 30% wzrostu

wartości nieruchomości. Oznacza to, że ustalenie wysokości tej opłaty należy do dyskrejonalnych uprawnień rady gminy. Kwestia ta nie podlega też obowiązowi uzgodnienia z jakimkolwiek organem. W tej sytuacji trafnie Sąd pierwszej instancji przyjął, iż brak ponownego wyłożenia projektu planu po wprowadzeniu zmiany w zakresie wysokości stawki opłaty planistycznej nie stanowi rażącego naruszenia prawa, które dawałoby podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela stanowiska prezentowane w orzecznictwie o konieczności ponownego wyłożenia projektu miejscowego planu do publicznego wglądu w sytuacji kiedy wprowadzone zmiany wpływają w istotny sposób na kształtowanie prawa własności poszczególnych właścicieli nieruchomości kosztem innych właścicieli, co wywołuje konflikt interesów i konieczność zapewnienia im możliwości składania uwag do wyłożonego projektu planu. Taka konieczność ponownego wyłożenia projektu planu zachodzi również w przypadku konieczności dokonania ponownych uzgodnień w związku z dokonanymi zmianami w projekcie planu (por. wyrok NSA z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 279/14, wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1948/10). Żaden z powyższych powodów w niniejszej sprawie nie wystąpił. Na taką zawężającą interpretację przesłanki ponowienia procedury planu, w tym w szczególności wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, zwrócono również uwagę w doktrynie. Podkreślono, że użycie w art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieostrego sformułowania „w niezbędnym zakresie” powoduje trudności w ocenie, które czynności należy ponowić, ale jednocześnie daje wyraźną wytyczną interpretacyjną, aby traktować ponowienie czynności proceduralnych w kategoriach wyjątkowych. Wskazano, że powtórzenie czynności ponownego wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest niezbędne tylko w sytuacji daleko idących zmian projektu planu, zmieniających jego koncepcję lub prowadzących w zasadzie do sporządzenia projektu w nowej postaci, co bez wątpienia nie miało miejsca w rozpoznawanej sprawie (por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 215, 216).

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną. O sprostowaniu z urzędu oczywistej omyłki polegającej na błędnym oznaczeniu daty kwestionowanej uchwały Rady Gminy Łubianka w sentencji zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Sygn. akt II OSK 158/21

w Bydgoszczy orzeczono na podstawie art. 156 § 3 w zw. z art. 156 § 1 p.p.s.a. W oparciu o art. 204 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzono od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na rzecz Gminy Łubianka koszty postępowania kasacyjnego.

