

w rejestrze na mocy wpisu o charakterze indywidualnym, czy też obiektu stanowiącego jedynie element wpisane do tego rejestru obszaru. A zatem każde zamierzenie dotyczące elementu zabytkowego układu urbanistycznego wskazane w ustawie o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami powinno być zawsze stosownie od sytuacji indywidualnie oraz szczegółowo badane. Dodać należy, że zupełnie nieuzasadnione jest twierdzenie Rady Miejskiej Legnicy, że tak musiała sformułować kwestionowany zapis, gdyż jeden z organów uzgadniających projekt miejscowego planu (Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu) od tego m.in. uzależnił możliwość uzgodnienia projektu planu. Oczywiście nikt nie kwestionuje, że Rada Miejska Legnicy w procedurze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musiała współdziałać (poprzez opiniowanie czy uzgodnienie) ze wskazanymi w ustawie organami. Co więcej – tylko pozytywne uzgodnienie, względnie uzgodnienie na określonych warunkach, mogło stanowić podstawę kontynuowania ww. procedury. Nie mniej jednak ustawodawca nie zwolnił i w tym przypadku organu gminy z obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa, a zatem w sytuacji gdy Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu zażądał od Rady Miejskiej Legnicy wprowadzenia do projektu planu zapisu, który naruszał przepisy prawa, wówczas Rada Miejska obowiązana była wnieść zażalenie na postanowienie z dnia 4 czerwca 2010 r. (nr 79/2010), kwestionując tego rodzaju żądanie. Z akt sprawy wynika, że z przedmiotowego uprawnienia jednak nie skorzystano. Nie wolno również zapominać, że to Rada Miejska Legnicy z własnej inicjatywy przedłożyła do uzgodnienia projekt § 8 ust. 1, którego treść była od początku niezgodna z obowiązującymi przepisami, co omówiono wcześniej w niniejszym wyroku. Mając powyższe na uwagę Sąd – na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a. – stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały.

2772**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 105/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 5 maja 2011 r.

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

Julia Szczygielska
Anna Siedlecka
Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 maja 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wołów
z dnia 13 października 2010 r. nr LV/392/2010
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e zdanie 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e zdanie 2 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Wołów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

W dniu 13 października 2010 r. Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę nr LV/392/2010 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów. W § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 powyższej uchwały zawarto unormowanie o treści: „Dopuszcza się poszerzenie linii rozgraniczających uzasadnione projektem przebudowy drogi za zgodą zarządcy drogi”. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ

nadzoru – Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2. Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż mocą § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 powyższej uchwały Rada Miejska w Wołowie określiła, że dopuszcza się poszerzenie linii rozgraniczających uzasadnione projektem przebudowy drogi za zgodą zarządcy drogi. Zdaniem organu nadzoru, przytoczone postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak bowiem wynika z powołanego wyżej przepisu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika ponadto, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Określono minimalną szerokość jezdni (7 metrów) oraz minimalną szerokość całkowitą ulicy. W opinii Wojewody, dopuszczając jednocześnie możliwość poszerzenia linii rozgraniczających bez określenia maksymalnego poziomu, Rada Miejska wprowadziła niebezpieczeństwo nielimitowanego poszerzenia linii, co w efekcie wiązałoby się z możliwością znacznego ograniczenia korzystania z sąsiednich terenów. Organ nadzoru podniósł ponadto, że w art. 16 cytowanej ustawy ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, przy uwzględnieniu w szczególności wymogów dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. W § 7 pkt 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) Minister Infrastruktury postanowił, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi wyżej wymienione linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Wojewoda podniósł następnie, iż postanowienia § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulic. Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z § 4 ust. 4 pkt 2 lit. c) oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. b) określono szerokość jezdni na min. 7 m. Z uwagi na fakt, iż drogi te przylegają bezpośrednio do terenów zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej oraz terenów aktywności gospodarczej (MN/1, U/P/1, U/P/2), wprowadzona możliwość nielimitowanego poszerzenia drogi mogłaby spowodować ograniczenie w wykonywaniu prawa własności wyżej wymienionych terenów oraz, w efekcie, możliwość wywłaszczenia, co jest ewidentnie sprzeczne z podstawową funkcją gospodarki przestrzennej – stabilności i bezpieczeństwa oraz z konstytucyjnie chronionym prawem własności. Wobec powyższego, nie może być akceptowana zmiana położenia linii rozgraniczających, która nie jest precyzyjna (przez ściśle wyznaczenie zakresu przesunięcia) i nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że w wyniku określonego przesunięcia omawianych linii nie zmieni się przeznaczenie tegoż terenu. Przywoławszy art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nadzoru podkreślił, że przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony oraz że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi, w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Wojewoda stwierdził, że za niedozwoloną należy uznać możliwość wprowadzenia zmian położenia linii rozgraniczających ulic. Zaznaczając, że rada gminy ustala plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyduje m.in. o przeznaczeniu terenów i rozdzieleniu ich liniami rozgraniczającymi, w trybie określonym w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w toku którego zewnętrzne podmioty i organy mają prawo do wypowiedzenia się na temat ustaleń planu, organ nadzoru wywiódł, że wynika z tego fakt niezmienności dokonanych wcześniej ustaleń. Wojewoda zarzucił nadto, że Rada Miejska w Wołowie do procesu decyzyjnego post factum wprowadzenia planu zagospodarowania przestrzennego, upoważniła podmiot zewnętrzny – zarządcę drogi do wyrażania zgody na zmianę ustaleń planu (§ 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 uchwały). Tym samym wykroczyła poza przyznane jej kompetencje, bowiem żadne przepisy nie delegują rady gminy do upoważniania innych podmiotów, co do wyrażania zgody na zmianę ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę fakt, iż drogi gminne stanowią cel publiczny, mogą stanowić one źródło do ograniczenia prawa własności (gmina może przeznaczyć na realizację zadań publicznych także tereny prywatne). Powierzenie władztwa w zakresie decydowania o przeznaczeniu gruntów innemu podmiotowi może w efekcie prowadzić do decydowania przez niego o własności prywatnej, co stoi w sprzeczności m.in. z art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania prze-

strzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza odnoszące się do rozmieszczenia celów publicznych, powinny być określone bardzo precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Organ nadzoru wywodził, że w ramach wykonywania zadań własnych gmina ustala między innymi przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to określone jest w doktrynie jako tzw. „władztwo planistyczne”. Jednakże rozstrzyganie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Powołując się na wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 17/08 Wojewoda zaznaczył, że w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda gminy jest ograniczona przede wszystkim przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedmiotowe ograniczenie jest niejako podwójne, ponieważ plan jest uchwalany w wyniku procedury określonej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a treść planu, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego. W opinii Wojewody Dolnośląskiego, redakcja zaskarżonego przepisu wskazuje, że dopuszczono w planie dowolną (bo nie określoną precyzyjnie przez radę) zmianę przebiegu linii rozgraniczających ulic. Rozwiązanie przyjęte w kwestionowanym przepisie przeczy istocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą jest przede wszystkim ustalenie przeznaczenia i rozgraniczenie terenów o różnych funkcjach. Regulacja ta, tworząc stan niepewności co do przeznaczenia terenu, w sposób nadmierny wkracza również w konstytucyjnie chronione prawo własności i oznacza przekroczenie władztwa planistycznego gminy. W odpowiedzi na skargę Miasto Wołów wniosło o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania według norm przypisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę podano, że ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego trudno jest się zgodzić, bowiem w „przekonaniu uchwałodawcy tej treści zapis nie prowadzi wprost do możliwości wywłaszczenia, a co za tym idzie do powstania sprzeczności z podstawową funkcją gospodarki przestrzennej – stabilności i bezpieczeństwa chronionych prawem prawa własności”. Zdaniem strony przeciwnej zgodzić się jednak należy, że zapis odnoszący się do uzyskania zgody zarządcy drogi jest zapisem wykraczającym poza uprawnienia Rady, bowiem faktycznie brak jest przepisów, które legitymowałyby Radę Miejską w Wołowie do upoważniania innych podmiotów co do wyrażania zgody na zmianę ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. W opinii Miasta Wołów, zapisy planu zagospodarowania przestrzennego w formie przyjętej uchwały są określeniami precyzyjnymi i nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Miejska w Wołowie, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 13 października 2010 r. nr LV/392/2010 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów. Wniesiona w niniejszej sprawie skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała, a konkretnie jej § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2, narusza w sposób istotny prawo. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis art. 28 ust. 1 tej ustawy stanowi, że 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. W myśl art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jak trafnie podniósł organ nadzoru we wniesionej skardze, unormowania zawarte w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz w § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 zaskarżonej uchwały, stanowiąc, iż: „Dopuszcza się poszerzenie linii rozgraniczających uzasadnione projektem przebudowy drogi za zgodą zarządcy drogi”, wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulic. W zaskarżonej uchwale, w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. c) oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. b) określono szerokość jezdni na minimum 7 m. Zgodzić się zatem należy z Wojewodą Dolnośląskim, że z uwagi na fakt, iż drogi te przylegają bezpośrednio do terenów zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej oraz terenów aktywności gospodarczej (MN/1, U/P/1, U/P/2), wprowadzona możliwość nielimitowanego poszerzenia drogi mogłaby spowodować ograniczenie w wykonywaniu prawa własności wyżej wymienionych terenów oraz, w efekcie, możliwość wywłasz-

czenia, co jest sprzeczne z podstawową funkcją gospodarki przestrzennej – stabilności i bezpieczeństwa oraz z konstytucyjnie chronionym prawem własności. Wobec powyższego, nie może być akceptowana zmiana położenia linii rozgraniczających, która nie jest precyzyjna (przez ściśle wyznaczenie zakresu przesunięcia) i nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że w wyniku określonego przesunięcia omawianych linii nie zmieni się przeznaczenie tegoż terenu. Przywołany wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony oraz że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażnie stanowi, w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Słusznie zatem Wojewoda stwierdził, że za niedozwoloną należy uznać możliwość wprowadzenia zmian położenia linii rozgraniczających ulic. Zaznaczając, że rada gminy ustala plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyduje m.in. o przeznaczeniu terenów i rozdzieleniu ich liniami rozgraniczającymi, w trybie określonym w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w toku którego zewnętrzne podmioty i organy mają prawo do wypowiedzenia się na temat ustaleń planu, organ nadzoru prawidłowo wywiódł, że wynika z tego fakt niezmienności dokonanych wcześniej ustaleń. Jak słusznie podkreślił Wojewoda Dolnośląski, zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, powinny być określone bardzo precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nie są określeniami precyzyjnymi i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, gdyż redakcja zaskarżonego unormowania wskazuje, że dopuszczono w planie dowolną (bo nie określoną precyzyjnie przez radę) zmianę przebiegu linii rozgraniczających ulic. Zgodzić się więc trzeba z organem nadzoru, że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanym zapisie § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2) zaskarżonej uchwały przeczy istocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą jest przede wszystkim ustalenie przeznaczenia i rozgraniczenie terenów o różnych funkcjach. Kwestionowana regulacja, tworząc stan niepewności co do przeznaczenia terenu, w sposób nadmierny wkracza również w konstytucyjnie chronione prawo własności i oznacza przekroczenie władztwa planistycznego gminy. Trafny też jest zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że Rada Miejska w Wołowie z istotnym naruszeniem prawa, w kwestionowanym unormowaniu zawartym w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 zaskarżonej uchwały, upoważniła podmiot zewnętrzny – zarządcę drogi do wyrażania zgody na zmianę ustaleń planu, wykraczając w ten sposób poza przyznane jej kompetencje. Żadne bowiem przepisy nie delegują rady gminy do upoważniania innych podmiotów, co do wyrażania zgody na zmianę ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć wypada, że w odpowiedzi na skargę Miasto Wołów zgodziło się z organem nadzoru, że zapis odnoszący się do uzyskania zgody zarządcy drogi jest zapisem wykraczającym poza uprawnienia Rady, bowiem faktycznie brak jest przepisów, które legitymowałyby Radę Miejską w Wołowie do upoważniania innych podmiotów co do wyrażania zgody na zmianę ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Trafnie w tej sytuacji Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że unormowania zawarte w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz w § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie. W świetle powyższego skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 13 października 2010 r. nr LV/392/2010 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów – jest w pełni uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie w całości. W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.