



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 2396

WYROK NR II SA/WR 738/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Olga Białek
Sędziowie:	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.) Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Protokolant	Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 stycznia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy
z dnia 19 czerwca 2015 r. nr VI/80/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 78 obręb wsi
Marcinowo

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „itp.” oraz § 18 zaskarżonej uchwały a także załącznika graficznego w zakresie obszaru 1MN;**
- II. zasądza od Gminy Miejskiej w Trzebnicy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną zaskarżył na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 19 czerwca 2015 r. nr VI/80/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 78 obręb wsi Marcinowo, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części i zarzucając podjęcie: § 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „itp.” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, a także w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); § 18 i załącznika graficznego w zakresie obszaru IMN z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), zwanej dalej „POŚ”. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł ponadto, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z niejasnym sformułowaniem § 3 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały, z którego nie wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości jakie elementy nie podlegają ogólnej definicji „nieprzekraczalnej linii zabudowy”. Wyliczenia zawartego w § 3 pkt 3 nie można uznać za definicję zakresową, o jakiej mowa w § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), nie wskazuje ona bowiem w pełni definiowanego zakresu. Ponadto, jak wskazał Wojewoda, rolą organu stanowiącego gminy jest wskazanie, które z obszarów należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, zaś miejscowy plan ma za zadanie przyporządkować tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w w/w przepisie. Rada Miejska, wprowadzając do planu miejscowego postanowienia dotyczące ochrony akustycznej, powinna odnieść się do przeznaczenia podstawowego każdego odrębnego terenu, oznaczonego odrębnym symbolem na rysunku planu. Analizowanie powyższych przepisów POŚ wyłącznie w kontekście „przeważającego rodzaju terenu” dla całego planu, jak to uczyniła Rada, stanowi istotne naruszenie art. 114 ust. 1 POŚ. W tym stanie rzeczy uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 18, a także załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w zakresie obszaru IMN ze względu na fakt nieujęcia terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) w katalogu obszarów, które zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem. Organ zwrócił również uwagę, że dokonując zaopiniowania projektu uchwały RDOŚ we Wrocławiu wskazał organowi na brak ustaleń planu w zakresie ochrony akustycznej terenu objętego symbolem IMN.

W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za uzasadnioną w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Kwestionowany przepis § 3 pkt 3 lit. d we fragmencie „itp.” zaskarżonej uchwały stwarza wątpliwości interpretacyjne co do zakresu zdefiniowanego w nim pojęcia „nieprzekraczalnej linii zabudowy” i zasad jej wytyczania, co w konsekwencji – jak słusznie zauważył Wojewoda – prowadzi do sytuacji, w której na etapie wykonywania uchwały inny organ niż Rada Miejska, w innej drodze niż poprzez ustalenia planu miejscowego, decydował będzie o tym, jakie elementy zabudowy, niewymienione enumeratywnie w powołanym wyżej przepisie uchwały, nie podlegają ogólnej regulacji dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy. W orzecznictwie sądowym i Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodne z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przepisy sformułowane nieprecyzyjnie, których stosowanie stwarzałoby problemy interpretacyjne i niepewność co do stanu prawnego, również naruszają zasady sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Przepisy nieprecyzyjne są bowiem przepisami niekonstytucyjnymi (patrz wyrok III SA/Wr 568/11 z glosą J. Wilka w Lex i wyrok TK sygn. SK 43/04 z powołanym tam orzecznictwem na temat zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego). Wymagane jest tworzenie przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego normodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Przepis § 3 pkt 3 lit. d uchwały w zaskarżonym fragmencie nie spełnia kryteriów przyzwoitej legislacji. Użycie w tym przepisie zwrotu „itp.” sprawia bowiem, że katalog elementów budowlanych, których zasada wytyczania nieprzekraczalnej linii zabudowy nie dotyczy, ma charakter otwarty. Wprowadzenie takiego otwartego katalogu prowadzi do niespełnienia wymogu określoności prawa. Nie wiadomo kto i w jakiej formie miałby katalog ten rozszerzać i określać jakie inne elementy są wyłączone spod tej zasady. Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP stwierdzić należy, że niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przenoszenie na inny podmiot jakichkolwiek uprawnień do dookreślania zakazów/nakazów obowiązujących na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wprowadzenie regulacji o takim charakterze stanowi istotne naruszenie prawa. Tym samym zasadnym jest żądanie organu nadzoru stwierdzenia nieważności § 3 pkt 3 lit. d zaskarżonej uchwały we fragmencie „itp.” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, a także w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W § 18 zaskarżonej uchwały określono zasady szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem IMN. Nie określono w nim jednak zasad w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. stanowią obowiązkowy składnik planu, co stanowi nawiązanie do art. 1 ust. 2 tej ustawy, w którym wymieniono wartości uwzględniane w planowaniu przestrzennym, jak walory krajobrazowe i wymagania ochrony środowiska. Sposób wyrażenia tych zasad w planie miejscowym określa § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), zawierający m.in. odesłanie do unormowań zawartych w art. 72 i 73 POŚ. W niniejszej sprawie szczególne znaczenie posiada wymóg zapewnienia warunków utrzymania równowagi przyrodniczej przez uwzględnienie potrzeb w zakresie ochrony przed hałasem (art. 72 ust. 1 pkt 7 POŚ) oraz zachowania prawidłowych warunków życia (art. 72 ust. 2 POŚ). Ustalając omawiane zasady organ powinien oczywiście respektować wszelkie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, bowiem ustanawia akty prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji RP) oraz działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – patrz wyrok II OSK 131/08).

Szczegółowe wytyczne dla ustalenia treści omawianych zasad w aspekcie ochrony przed hałasem zawiera art. 114 ust. 1 POŚ, który stanowi, że przy sporządzaniu planu miejscowego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Ten ostatni przepis precyzuje natomiast rodzaje terenów, według ich przeznaczenia, dla których rozporządzenie wykonawcze ustali zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu. Wśród tych przeznaczeń wyróżniono zabudowę mieszkaniową. Tymczasem organ, wyodrębniając teren oznaczony na załączniku graficznym do uchwały symbolem IMN i szczegółowo w § 18 zaskarżonej uchwały określając jego przeznaczenie (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) oraz zasady kształtowania zabudowy i wymagane wskaźniki zagospodarowania terenu, nie ujął go w tym akcie jako teren mieszczący się w katalogu obszarów, które według unormowań dotyczących ochrony środowiska powinny zostać objęte ochroną przed hałasem. Skoro organ gminy nie uregulował w planie treści wymaganej w art. 114 ust. 1 POŚ odnośnie tego terenu, to zawarte w uchwale ustalenia dotyczące tego terenu należało uznać w całości za sprzeczne z prawem i dlatego nieważne (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Brak w planie miejscowym uregulowania treści nakazanych ustawą stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, którego sankcją jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Z powyższych powodów niezbędne stało się stwierdzenie nieważności § 18 zaskarżonej uchwały, a także jej załącznika graficznego w zakresie obszaru IMN jako istotnie naruszających art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz z art. 114 ust. 1 POŚ.

Z tych względów i zgodnie z art. 147 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji wyroku.