

Konkludując, wskazać należy, iż w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, str. 259). Pomiędzy więc aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa, istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, Prawo...op. cit., s. 95). W niniejszej sprawie tak przepis § 12 ust. 2 pkt 2, jak i przepis § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 23 lutego 2010 r. (Nr XLI/385/10) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów południowej części wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35 i placu sportowego, zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym naruszenie to – z przyczyn omówionych wyżej – uznać należy za istotne.

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.

## 265

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 397/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 października 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant: Asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 października 2010 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 7 ust. 4 i § 19 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy

z dnia 26 marca 2010 r. Nr XLIII/514/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Śląskiej i ul. Lipowej w Świdnicy

**I. stwierdza nieważność § 7 ust. 4 i § 19 ust. 4 zaskarżonej uchwały;**

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

### UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, na § 7 ust. 4 oraz § 19 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 marca 2010 (Nr XLIII/514/10) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Śląskiej i ul. Lipowej

w Świdnicy, wnosząc o stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W ocenie organu nadzoru § 7 ust. 4 powyższej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem § 143 w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w związku z tabelą 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826), zaś § 19 ust. 4 tejże uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Na wstępie uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2010 r. Ze względu jednak na fakt, że upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zasadnym było wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W dalszej części Wojewoda wyjaśnił, że w § 7 ust. 4 niniejszej uchwały, Rada Miejska w Świdnicy wprowadziła do ustaleń planu klasy standardów akustycznych określając je w formie tabeli oraz przyjmując standard akustyczny dla poszczególnych terenów objętych planem. Wyjaśniono przy tym, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała uprawnienie przyznane jej przez ustawodawcę mocą art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz mocą art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia, stanowią załączniki do uchwały. Nadto skarżący podkreślił, że w ramach wykonywania zadań własnych, gmina ustala między innymi, przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu a uprawnienie to określane jest w doktrynie jako tzw. „władztwo planistyczne”. Jednakże rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i o zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda gminy ograniczona jest zatem przede wszystkim przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ograniczenie to jest niejako podwójne, ponieważ z jednej strony plan jest uchwalany w wyniku przeprowadzonej określonymi przepisami sformalizowanej procedury, z drugiej zaś treść planu, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 17/08).

Organ nadzoru wyjaśnił nadto, że nie kwestionuje podstawy prawnej podjęcia powyższej uchwały, jednakże w jego ocenie przepis § 7 ust. 4 stanowi powtórzenie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Rada w powyższym przepisie powtórzyła bowiem część postanowień wynikających z tabeli 1 załącznika do tegoż rozporządzenia, określającego dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami  $L_{Aeq}$  i  $L_{Aeq, N}$ , które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby. Powyższe oznacza więc, że Rada wkroczyła w kompetencje Ministra wynikające z art. 113 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wskazano przy tym, że działanie takie stanowi również naruszenie § 143 w związku § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej. Do aktów prawa miejscowego, zgodnie z § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia, stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2–7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Według § 137 powołanego załącznika – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Wyjaśniono zatem, że w świetle powyższych zapisów, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane.

W dalszej części Wojewoda Dolnośląski podniósł, że w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150). Zgodnie art. 114 przywołanej ustawy, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Z kolei art. 114 ust. 2 ww. aktu stanowi, że jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Podkreślono przy tym, że ustawodawca na mocy art. 113 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska zobligował ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W ramach przedmiotowej delegacji ustawodawca postanowił w art. 113 ust. 2 i ust. 3, że:

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, zostaną ustalone:

1) zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu  $L_{DWN}$ ,  $L_{Nr}$ ,  $L_{Aeq D}$  i  $L_{Aeq N}$  dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe;

2) poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu;

3) uchylony);

4) okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu, jako czas odniesienia.

3. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, mogą zostać ustalone poziomy hałasu z uwzględnieniem:

1) zmienności działania źródeł hałasu w czasie;

2) charakterystyki częstotliwościowej hałasu;

3) zawartości impulsów akustycznych.

Powołując się na poglądy doktryny, organ nadzoru podniósł, że zamiarem ustawodawcy w art. 114 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska było zobowiązanie organu wprowadzającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do uwzględnienia w procesie planowania różnych rodzajów zagospodarowania terenu ze względu na dopuszczalne normy hałasu. Uwzględniając, że teren podlegający opracowaniu w miejscowym planie niejednokrotnie ma wiele rodzajów przeznaczeń i może być zaliczany do kilku rodzajów terenów, ustawodawca w art. 114 ust. 2 Prawa ochrony środowiska zawarł reguły umożliwiające ustalenie, jakie powinny być maksymalne dopuszczalne normy hałasu dla danego terenu. Aby jednak umożliwić prawidłową realizację zamierzeń ustawodawcy oraz prawidłowe funkcjonowanie planu miejscowego po wprowadzeniu go do obiegu prawnego, konieczne jest przy różnicowaniu terenów wskazanie, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów określonych przez ustawodawcę w art. 113 ust. 2 pkt 1 lit. a)–f) czy też dominujących funkcji terenów jeżeli dany teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów. Dla obu jednakże tych przypadków dopuszczalny poziom hałasu został już określony we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r.

W dalszej części Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a nadto akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Wobec powyższego wyjaśniono, że przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych, z której wynika, że w świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne, a uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W powyższych uchwałach nie mogą zatem znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1994 r. (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) wskazano, że powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewoda podkreślił, że rada gminy nie może powtarzać postanowień rozporządzeń w aktach prawnych stanowiących prawo miejscowe. Wywiódł również, że ani z treści ustawy – Prawo ochrony środowiska, ani też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika obowiązek uwzględniania w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zróżnicowanych dopuszczalnych poziomów hałasu oraz klas standardów akustycznych, gdyż wskaźniki je określające zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Odnosząc się z kolei do uwagi Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu do projektu niniejszego planu, o brzmieniu: „w tekście planu brak jest zapisu, który uwzględniając proponowa-

ne różnicowanie terenu – gwarantowałby jednocześnie zapewnienie odpowiedniego stanu akustycznego poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Jak wynika z zapisów art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu” organ nadzoru nie kwestionując motywów wniesionej przez organ opiniujący uwagi, stwierdził jednak, że z punktu widzenia polskiego prawodawstwa zamieszczone w § 7 ust. 4 przedmiotowej uchwały ustalenia planu klasy standardów akustycznych, stanowiące powtórzenie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego. Wyjaśniono przy tym, że samo różnicowanie terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania i wskazanie w miejscowym planie, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, pozwala na podstawie wskaźników określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska zidentyfikować jaki poziom hałasu jest dopuszczalny dla danego rodzaju terenu.

Motywuując zasadność stwierdzenia nieważności przepisu z § 19 ust. 4 przedmiotowej uchwały organ nadzoru wyjaśnił, iż w tymże zapisie Rada Miejska w Świdnicy postanowiła, że „Dopuszcza się zmianę położenia linii rozgraniczających ulic przy zachowaniu następujących warunków: 1) spełnić wymogi funkcjonalne i techniczne wynikające z ustaleń planu i z przepisów odrębnych dotyczących kształtowania podstawowych elementów trasy drogi, 2) zachować ustalone w przepisach uchwały odległości linii zabudowy budynków do projektowanych ulic”.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej 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. Zgodnie z przywołanym przepisem, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści powyższego przepisu wynika, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Ponadto w art. 16 ww. 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 m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 tego rozporządzenia postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, ww. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Natomiast postanowienia zawarte w § 19 ust. 4 przedmiotowej uchwały wprowadza możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulic. W myśl art. 27 ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zdaniem Wojewody, powyższy przepis wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Za niedozwoloną uznano zatem możliwość wprowadzenia zmian położenia linii rozgraniczających ulic. Wyjaśniono przy tym, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 powyższej ustawy „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”.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że zmiana położenia linii rozgraniczających ulic stanowi zmianę planu. Rada Miejska w Świdnicy zapisem § 19 ust. 4 istotnie naruszyła postanowienia ustawowe obligujące radę do podjęcia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu, co też oznacza, że kwestionowany zapis został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedstawione stanowisko znajduje swoje wsparcie w przywołanych orzeczeniach.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świdnicy oświadczyła, że uznaje skargę i wnosi o jej rozpatrzenie zgodnie z kompetencją. Ponadto strona przeciwna wyjaśniła przyczyny, które spowodowały wprowadzenie do uchwały zaskarżonych przepisów.

I tak, zapis § 7 ust. 4 uchwały Rady wprowadzony został po zaopiniowaniu projektu planu przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, co też zauważył skarżący, a co nie powinno mieć miejsca, albowiem zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Nie można bowiem regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane.

Odnosząc się natomiast do § 19 ust. 4 niniejszej uchwały strona przeciwna zauważyła, że dopuszcza on możliwość zmiany położenia linii rozgraniczających wyłącznie ulic tj. inwestycji celu publicznego przy spełnieniu określonych warunków. W treści § 19 ust. 1, 2 i 3 wyraźnie zostały sprecyzowane wymogi funkcjonalne oraz parametry techniczne dróg, które należy uwzględnić przy ich przebudowie i budowie. Zdaniem Rady, możliwość zmiany linii rozgraniczających dróg jest niewielka i może zaistnieć wyłącznie, gdy inwestor nie będzie mógł zrealizować wszystkich elementów funkcjonalnych np. z uwagi na nieprzewidziane możliwe trudne warunki terenowe lub istniejące zagospodarowanie, jednak pod warunkiem spełnienia wszystkich innych przepisów odrębnych (§ 19 ust.4 pkt 1 uchwały). Przez przepisy odrębne należy zaś rozumieć postanowienia ustawy: o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego, gwarantujące stronie wyrażenie zgody na przedmiotowe działanie. Tak zatem sformułowane ograniczenia – w ocenie organu – nie dopuszczają wprowadzenia innego przeznaczenia terenu i określają ściśle warunki zmiany linii rozgraniczającej ulicy w kierunku terenów przyległych, zatem nie naruszają ustaleń § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku z sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego. Stwierdzono również, że wprowadzenie takich zapisów w szczególności w terenie mocno zainwestowanym (gdyż taki charakter zagospodarowania obejmuje skarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) daje możliwość zarówno zarządcy dróg jak i właścicielom terenów przyległych do uwzględnienia i rozwiązania na etapie projektowania bieżących problemów technicznych, które w takich obszarach przy przebudowie dróg pojawiają się zawsze.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 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 – zwanej dalej u.p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.), zgodnie z którą nieważność aktu spowodowana być może również naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego lub istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie.

Należy zważyć nadto, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Świdnicy z dnia 26 marca 2010 r. (Nr XLIII/514/10) w sprawie

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Śląskiej i ul. Lipowej w Świdnicy zarzucając, że został on podjęty z istotnym naruszeniem § 143 w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – zwanym dalej rozporządzeniem z 2002 r.) w związku z tabelą 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 – zwanym dalej rozporządzeniem z 2007 r.) poprzez powtórzenie części postanowień wynikających z Tabeli 1 załącznika do rozporządzenia z 2007 r. określającego dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami  $L_{A_{EQ}}$  i  $L_{A_{EQ}N}$ , które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby. Zauważyć w tym miejscu wypada, że z powyższym zarzutem zgodziła się Rada Miejska w Świdnicy, podając w odpowiedzi na skargę, iż rada nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane. Uznając ten zarzut za w pełni uzasadniony stwierdzić trzeba, że odnoszące się do niego wywody i argumenty przedstawione przez Wojewodę Dolnośląskiego w skardze są prawidłowe oraz znajdują oparcie w przywołanych przez organ nadzoru przepisach ustawowych.

W tym względzie przypomnieć należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, stanowionymi na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, *Prawo... op. cit.*, s. 95). Wyjaśnić nadto należy, iż w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, *Prawo... op. cit.* s. 259).

W niniejszej sprawie nie sposób nie zgodzić się z zarzutem Wojewody Dolnośląskiego, że § 7 ust. 4 niniejszej uchwały, wprowadzający do ustaleń planu klasy standardów akustycznych, określając je w formie tabeli oraz przyjmując standard akustyczny dla poszczególnych terenów objętych planem stanowił w istocie powtórzenie regulacji zawarte w tabeli 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 2007 r. w którym to unormowano dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne, wskazane tam, grupy źródeł hałasu. Powyższe stanowiło naruszenie § 143 w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. W przepisie § 143 powyższego rozporządzenia ustawodawca wskazał, że do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z § 137 umieszczonego w dziale VI poświęconym projektom aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) wynika, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Uregulowanie w uchwale przez gminę jeszcze raz tego co zostało już unormowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa stanowi więc naruszenie powszechnie obowiązującego porządku prawnego w stopniu istotnym, a zatem uzasadnia stwierdzenie nieważności powtórnego przepisu. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 204/08) „w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny

normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy”.

Zdaniem Sądu, trafnie organ nadzoru stwierdził też, że określając w tabeli umieszczonej w § 7 ust. 4 dopuszczalne poziomy hałasu dla poszczególnych przeznaczeń terenów, Rada nie tylko powtórzyła w uchwale przepisy rozporządzenia (przy czym nie dosłownie lecz z własną modyfikacją), lecz również wykroczyła poza zakres przyznanego jej ustawowego upoważnienia. Przepis art. 114 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 – Prawo ochrony środowiska stosowany w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada bowiem obowiązek wskazania w planie miejscowym, podczas różnicowania terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, które z nich należą do kilku rodzaju terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzaju terenów o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenów (art. 114 ust. 2). Odczytując powyższe regulacje łącznie z art. 113 ust. 1 stwierdzić należy, że rolą organu gminy jest to, aby przy określeniu (różnicowaniu) w planie miejscowym funkcji danego terenu i jego sposobu zagospodarowania, zostało również wskazane, do której z kategorii terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 – dla których w rozporządzeniu właściwego ministra określone zostały dopuszczalne poziomy hałasu – należy dany teren. Inaczej mówiąc, z planu powinno wynikać według jakiej funkcji i sposobu zagospodarowania ma być ustalany dla danego terenu dopuszczalny poziom hałasu którego wielkość (dla danej funkcji i sposobu zagospodarowania terenu) została już unormowana w rozporządzeniu przez właściwego ministra. Przywołane przepisy nie dają zaś kompetencji do normatywnego określenia w planie miejscowym przez radę dopuszczalnego poziomu hałasu dla poszczególnych rodzajów terenu.

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Dolnośląski zarzucił nadto, że § 19 ust. 4 niniejszej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i 27 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dopuszczenie zmiany położenia linii rozgraniczających ulic przy jednoczesnym spełnieniu wymogów funkcjonalnych i technicznych wynikających z ustaleń planu i przepisów odrębnych, dotyczących kształtowania podstawowych elementów trasy drogi oraz respektowaniu ustalonych w przepisach uchwały odległości linii zabudowy budynków do projektowanych ulic, wywodząc, że zmiana położenia linii rozgraniczających ulic stanowi w istocie zmianę planu, a zatem wymaga przeprowadzenia przewidzianej prawem procedury. Istota postawionego zarzutu sprowadza się więc zasadniczo do konieczności dokonania oceny, czy kwestionowany przez Wojewodę zapis dopuszczający zmianę położenia linii rozgraniczających ulic, przy zachowaniu określonych w uchwale warunków, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) oraz prowadzi do zmiany planu z naruszeniem trybu przewidzianego dla zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 27 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Mając na względzie powyższe, zasadnym jest wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Pamiętać jednak należy, że wprowadzić gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i ust. 3 u.s.g.) jednak może być ona realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednak samodzielność ta nie jest bezwzględna a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 (K 1/96, OTK ZU 5/1996 oraz z dnia 25 maja 1998 r. U 19/97, OTK ZU 4/1998). W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się zgodnie, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (jako wartości konstytucyjnie chronionej) nie wolno absolutyzować. W demokratycznym państwie prawa działania władzy publicznej doznają ograniczeń przewidzianych prawem. Przede wszystkim wskazać należy na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie ulega wątpliwości, że regulacja normatywna zawarta w art. 3 u.p.z.p. stanowi wyraz samodzielności planistycznej gmin. Orzecznictwo i doktryna mocno akcentuje jednak, że samodzielności tej nie można pojmować jako niczym nie skrępowanej władzy. Ustawodawca nałożył bowiem na organy gminy obowiązek przestrzegania reguł stanowienia aktów prawa miejscowego. Wobec rygorystycznie uregulowanego procesu legislacyjnego przy stanowieniu przepisu gminnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – w tym obowiązku przestrzegania poszczególnych etapów oraz zasad stanowienia tego prawa – samodzielność planistyczna gminy, doznaje ograniczeń. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w przywołanej już ustawie zasad planowania oraz określonej nią procedury planistycznej, mając na uwadze także i to, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r.

(sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy mieć również na względzie regulację przepisu art. 28 u.p.z.p. określającą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części: Są to: 1/ naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2/ istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3/ naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzenia planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie ulega wątpliwości, że dalej idąca jest przesłanka materialnoprawna, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa, a nie tylko naruszenie istotne.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008r. (sygn. akt II OSK 17/08), podzielonym przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę – „przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Jak nadto wskazał tenże Sąd – „każde naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów tak w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w procesie wprowadzania zmian do tegoż planu, pociąga za sobą nieważność uchwały”. Natomiast zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3) a także standardów dokumentacji planistycznej, tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem; zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Jak wynika z literalnego brzmienia powyższego przepisu w miejscowym planie obligatoryjnie określa się m. in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W tym kontekście wskazać należy, że możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08). Zadaniem więc tychże linii jest wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W niniejszej sprawie problem dotyczy dopuszczalności zmiany położenia wyznaczonych na rysunku planu linii rozgraniczających tereny przeznaczone pod ulice (drogi gminne). Możliwość przesuwania linii rozgraniczających niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z przeznaczeniem terenów oraz z problematyką wykonywania prawa własności nieruchomości. Bezsporne jest bowiem to, że treść przepisów planu wespół z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, a w krańcowych przypadkach, przy wykorzystaniu terenu przewidzianego w planie na cele publiczne, może prowadzić do wywłaszczenia prawa własności. Zdaniem Sądu, niedopuszczalne jest wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisu pozwalającego na zmianę położenia linii rozgraniczających, tak zredagowanego, że kreuje on stan niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu. Nie może być akceptowana zmiana położenia linii rozgraniczających która nie jest precyzyjna (przez ścisłe wyznaczenie zakresu przesunięcia) i nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że w wyniku określonego przesunięcia omawianych linii nie zmieni się przeznaczenie tegoż terenu. Przesunięcie linii rozgraniczających nie może mieć charakteru dowolnego. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., (sygn. akt II OSK 1854/08) „miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że kwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego § 19 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Śląskiej i ul. Lipowej w Świdnicy dopuszcza zmianę położenia linii rozgraniczających ulic (dróg gminnych), a zatem inwestycji celu publicznego, niedookreślając jednakże jej granic, a tylko normując, że przy zmianie tej należy spełniać wymogi funkcjonalne i techniczne wynikające z ustaleń planu i przepisów odrębnych dotyczących kształtowania podstawowych elementów trasy drogi oraz zachować ustalone w przepisach uchwały odległości linii zabudowy budynków do projektowanych ulic. Dopuszczone w taki sposób przesunięcie linii rozgraniczających terenu ulic z terenami sąsiednimi jest zdaniem Sądu niejednoznaczne i nieprecyzyjne i może prowadzić do wątpliwości w kwestii funkcji terenu i możliwości jego zagospodarowania. Przy zastosowanych w kontrolowanych przepisach kryteriach dopuszczających przesunięcie linii rozgraniczających, nie można bowiem bez żadnych wątpliwości stwierdzić jakie jest ustalone planem przeznaczenie terenów sąsiadujących z ulicami. Z analizowanego zapisu wywieść można, że zmiana przebiegu linii dopuszczalna jest zarówno do wewnątrz terenu jak i na zewnątrz. Rada nie określiła jednak precyzyjnie zakresu tej zmiany (przesunięcia), przez podanie odległości przesunięcia linii rozgraniczających po obu stronach ulicy. Stwierdziła jedynie, że granicami tego przesunięcia są wymogi funkcjonalne i techniczne dotyczące kształtowania podstawowych elementów trasy drogi określone w planie i w przepisach odrębnych oraz linie zabudowy budynków od projektowanych ulic. Tym samym nie określiła precyzyjnie i czytelny zakresu dopuszczalnej zmiany przebiegu linii rozgraniczających (ich przesunięcia na teren sąsiadujący), w ramach której plan dopuszczałby obok przeznaczenia podstawowego przewidzianego dla tego terenu również przeznaczenie pod ulicę. Przy zastosowanych kryteriach przesunięcia linii rozgraniczających, istotne jest i to, że nie dla wszystkich terenów przylegających do ulic zostały wyznaczone w planie obowiązujące czy też nieprzekraczalne linie zabudowy. Takiej linii brak np. dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.US, stanowiącego zgodnie z tekstem planu teren sportu i rekreacji. Tym samym, nie sposób ustalić jak daleko dopuszczona została przez plan możliwość ukształtowania terenu znajdującego się po obu stronach ulic, przez dopuszczenie na tym terenie oprócz funkcji podstawowej również funkcji pod ulicę – taki rezultat powinno bowiem wywołać omawiane przesunięcie linii. Konkretyzacja przebiegu linii rozgraniczającej uzależniona została od decyzji zarządcy drogi i właściciela terenu – jak wskazano w odpowiedzi na skargę. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że drogi gminne stanowią cel publiczny, który może stanowić źródło ograniczenia prawa własności (gmina może wszak przeznaczyć w planie na realizację tego celu nie tylko nieruchomości publiczne, ale również i prywatne) uznać należy, że o przebiegu linii rozgraniczającej nie zadecydowała rada, lecz decydować będzie inny podmiot.

Zdaniem Sądu, redakcja zaskarżonego przepisu wskazuje, że dopuszczono w planie dowolną (bo nie określoną precyzyjnie przez radę) zmianę przebiegu linii rozgraniczających ulic. Kwestionowane przez Wojewodę rozstrzygnięcie stawia adresatów norm planu będących właścicielami nieruchomości przyległych do ulic w niedopuszczalnej sytuacji powodującej niepewność co do przeznaczenia ich działek. W judykaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu jego zapisy – zwłaszcza te dotyczące rozmieszczenia celów publicznych – winne być formułowane w sposób jednoznaczny nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że dopuszczona § 19 ust. 4 przedmiotowej uchwały zmiana położenia linii rozgraniczających poprzez niejednoznaczną regulację narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., gdyż dopuszczając w takiej formie zmianę położenia ww. linii wprowadzono regulację rodzącą wątpliwości co do funkcji terenu i dopuszczalnego sposobu zagospodarowania oraz przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach. Rozwiązanie przyjęte w kwestionowanym przepisie przeczy istocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą jest przede wszystkim ustalenie przeznaczenia terenów 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, tym samym oznacza przekroczenie władztwa planistycznego gminy.

Biorąc zatem powyższe pod uwagę – na podstawie przepisu art. 147 § 1 u.p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny, stwierdził nieważność wskazanych w sentencji zapisów zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy. Z kolei na podstawie art. 152 powołanej wyżej ustawy procesowej Sąd orzekł, że postanowienia przedmiotowej uchwały, których nieważność stwierdzono, nie podlegają wykonaniu.

## 266

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 414/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 listopada 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia NSA Jolanta Sikorska  
Sędziowie            Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska  
                              Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków (spr.)

Protokolant         Asystent sędziego Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 4 listopada 2010 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy  
z dnia 26 marca 2010 r. nr XLIII/521/10  
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród  
i stypendiów w dziedzinie kultury

- I. **stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „w przypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, Prezydent Miasta może przyznać nagrodę z własnej inicjatywy, poza procedurą określoną w uchwale”;**
- II. **orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I, nie podlega wykonaniu.**

### UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2010 r. Rada Miejska w Świdnicy podjęła uchwałę nr XLIII/521/10 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród i stypendiów w dziedzinie kultury.

W § 1 tej uchwały Rada postanowiła: „W uchwale nr XXVIII/312/05 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród i stypendiów w dziedzinie kultury, wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

1. Nagrody:

- 1) nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury przyznaje Prezydent Miasta Świdnicy;
- 2) uprawnionymi do składania wniosków o przyznanie nagród są:
  - a) komisja Rady Miejskiej w Świdnicy właściwa do spraw kultury,
  - b) komórki organizacyjne Urzędu Miejskiego w Świdnicy właściwe do spraw kultury oraz ochrony i konserwacji zabytków,
  - c) stowarzyszenia działające w zakresie kultury w mieście,
  - d) jednostki kultury i oświaty z terenu miasta;

3) formularz wniosku o przyznanie nagrody określa załącznik nr 1 do uchwały;