



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 821

**WYROK NR II SA/WR 272/14**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 16 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Anna Siedlecka – sprawozdawca

Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 lipca 2014 r.

sprawy ze skargi SAVI Inwestycje sp. z o.o.

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 7 lipca 2005 r. nr 0150/XXXV/258/05

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie

**I. stwierdza nieważność § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Spółka SAVI Inwestycje sp. z o.o. z siedzibą w Obornikach Śląskich wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr 0150/XXXV/258/05 Rady Miejskiej Oborniki Śląskie z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie.

W skardze powołano się na art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i wskazano, że uchwała jest zaskarżona w części dotyczącej zakazu „lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego”. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego ograniczenia zaskarżonej uchwały, ewentualnie o stwierdzenie jej niezgodności z prawem. Uchwale zarzucono, że narusza art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1, 5 oraz 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie ograniczenia sposobu korzystania z terenu będącego przedmiotem skargi (działki nr 7/1, 7/2 i 7/3, AM-14, obręb 0001-Oborniki Śląskie) oraz naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy w związku z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska poprzez „nieokreślenie «rozwiązań» a «ograniczenie» korzystania z terenu”.

Na uzasadnienie skargi podano, że zaskarżony plan ogranicza lokalizowanie w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego, mimo iż, charakter tej działki zezwala na prowadzenie działalności produkcyjnej. Dokonując oceny treści tego ograniczenia z art. 15 ust. 2 pkt 1 rada miała obowiązek ustalić przeznaczenie przedmiotowej działki w zależności od jej specyfiki, nie wprowadzając równocześnie ograniczeń pozbawiających tę działkę jej przeznaczenia. Zauważyć należy, iż rada – poprzez owo ograniczenie – pozbawiła tej działki jej charakteru usługowo-produkcyjnego. Oprócz tego, zdaniem skarżącej, organ planistyczny miał obowiązek sprecyzowania, jakich obszarów dotyczą określone ograniczenia zabudowy.

Nie może przy tym ująć uwadze okoliczność, iż rada ograniczając wszelką działalność gospodarczą, która de facto oparta jest na ruchu kołowym, dyskryminuje gospodarczo przedsiębiorstwo skarżącej. Ponadto, należy podkreślić iż, plan miejscowy powinien wskazywać precyzyjnie szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, odpowiednie do terenu szczególnie chronionego. Nie jest terenem szczególnie chronionym teren produkcyjny, który z faktu jego przeznaczenia służy wytwarzaniu określonych dóbr, ingerując w środowisko jedynie w granicach własnej działki.

Dalej wskazano, że plan miejscowy określa m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, jak wynika z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy. Przez zasady ochrony środowiska należy rozumieć przede wszystkim te, które zostały wyrażone w art. 5–12 Prawa ochrony środowiska. Szczególne znaczenie ma tu, korespondująca z komentowanym przepisem, zasada integracji, wyrażona w art. 8 ustawy. Należy podkreślić, iż zasady stanowią obowiązek realizacji dyspozycji konkretnej normy ustawy. Trudno jest dostrzec w zaskarżonym ograniczeniu odwołanie do dyspozycji jakiegokolwiek normy prawnej. Postanowienia planu miejscowego są zatem sprzeczne z ustawą gdy ich «ogólnikowość» i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia akt planistyczny.

Zdaniem skarżącej, rada miejska zamierzała ograniczyć emisję hałasu generowanego z obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego. Należy wyraźnie podkreślić, iż brak jest jakichkolwiek norm prawa zakazujących generowania hałasu na działce o charakterze produkcyjnym. Bowiem art. 113 Prawo ochrony środowiska skutkuje odesłaniem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Rozporządzenie to nie zawiera ograniczeń w zakresie dopuszczalnych norm hałasu dla terenów o przeznaczeniu produkcyjnym. Katalog terenów dla których ustanowiono ograniczenia stanowi katalog zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. Obowiązek właściciela terenu o przeznaczeniu produkcyjnym ogranicza się do zapobiegania rozprzestrzeniania hałasu tylko na tereny sąsiednie, dlatego ograniczanie go już na terenie produkcyjnym nie wynika z norm prawa, lecz z uznaniowości rady. Zauważyć należy, iż ograniczenia w zakresie hałasu wynikają wyłącznie na mocy art. 115a Prawo ochrony środowiska. Z tych względów – zdaniem skarżącej – zaskarżoną część uchwały uznać należy za nieważną.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Obornik Śląskich wniósł o jej oddalenie. Organ wskazał, że zaskarżona uchwała obejmuje swym zasięgiem cały obszar administracyjny miasta Oborniki Śląskie, w tym również działki nr 7/1, 7/2, 7/3, AM-14, będące własnością Skarbu Państwa i oddane w użytkowanie wieczyste skarżącej. Skarżąca nabyła prawo użytkowania wieczystego tych działek wraz z prawem własności znajdujących się na dz. nr 7/3 budynków aktem notarialnym z dnia 26 lutego 2007 r.

Dalej organ podał, że wnoszący skargę kwestionuje w istocie przepis §10 ust. 5 zaskarżonej uchwały, wobec czego należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zapisami § 3 pkt 9 aktu notarialnego, przy sprzedaży ww. nieruchomości przedłożono wypis i wyrys z obowiązującego w chwili sprzedaży działek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie tj. zaskarżonej uchwały, wydany dnia 23 listopada 2006 r., z którego wynikało przeznaczenie dz. nr 7/1, 7/2 i 7/3. W zachowanej w urzędzie miejskim elektronicznej kopii ww. wypisu wynika, że zawarte w nim były również kwestionowane obecnie przez skarżącą zapisy § 10 ust. 5 uchwały odnośnie do ograniczeń w obsłudze transportowej.

Organ podkreślił, że skarżąca spółka nabyła nieruchomość w dniu 26 lutego 2007 r., czyli po roku i czterech miesiącach od wejścia w życie skarżonej uchwały. Co więcej, kupujący nieruchomość mieli w pełni świadomość zapisów obowiązującej w chwili nabycia działek zaskarżonej uchwały, czego dowodem są zapisy widniejące w akcie notarialnym umowy sprzedaży nieruchomości. Należy zatem przyjąć, zgodnie z istniejącym orzecznictwem, że obowiązująca od dnia 26 października 2005 r. zaskarżona uchwała nie mogła naruszać interesu prawnego skarżącej spółki jako użytkownika wieczystego i właściciela zabudowań na nieruchomości dopiero od dnia 26 lutego 2007 r. Uchwała ta bowiem nie pozbawiła go praw i uprawnień, które istniały w dacie wejścia w życie uchwały, gdyż skarżąca nie posiadała praw do tych nieruchomości w momencie wejścia w życie kwestionowanej uchwały. Skoro w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały planistycznej skarżąca nie legitymowała się tytułem własności do przedmiotowych działek, to nie można twierdzić, że ustalenia zaskarżonej uchwały naruszają jej interes prawny. Nabycie nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalenia do działek będących własnością innego podmiotu.

Odnośnie do zarzutu naruszenia przez skarżoną uchwałę art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1, 5 oraz 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie zapisów ograniczających obsługę transportową, gmina stwierdziła, że kwestionowany przez skarżącego przepis wypełnia określony w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy obowiązek do określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Odnośnie do zarzutu naruszenia przez skarżoną uchwałę art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska poprzez nieokreślenie «rozwiązań» a «ograniczenie» korzystania z terenu gmina wyjaśniła, że w art. 72 i art. 73 znajdują się wskazania dotyczące, w jaki sposób ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego winny zapewniać warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska oraz uwzględniać w szczególności ograniczenia wynikające m.in. z: utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych; wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Zdaniem gminy, kwestionowany przez skarżącą przepis koresponduje z tymi właśnie wskazówkami zawartymi w ustawie Prawo ochrony środowiska.

W piśmie procesowym z dnia 5 maja 2014 r. strona skarżąca wyjaśniła, że jako prowadząca działalność gospodarczą na terenie gminy posiada legitymację procesową wynikającą z art. 101 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym. Po drugie, Burmistrz Obornik Śląskich decyzją z dnia 20 maja 2013 r. odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła o mocy elektrycznej zainstalowanej 500 kW poprzez proces zgazowania biomasy - którego skarżąca była inwestorem wnioskującym o budowę tej instalacji na terenie działki 7/3. Potem SKO decyzją z dnia 29 sierpnia 2013 r. nr SKO 4136/26/13 utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, a następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem o sygn. akt II SA/Wr 48/14 oddalił skargę. W każdym powyższym przypadku na mocy § 10 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Dalej podano, że o naruszeniu interesu skarżącego można mówić wyłącznie z chwilą naruszenia jego interesu prawnego, a nie w przyszłości jak wskazała rada w odpowiedzi na skargę, warunkując tym samym zasadność i słuszność skargi skarżącego. Ponadto w doktrynie ugruntował się pogląd, w którym interes prawny charakteryzuje bezpośredniość, konkretność i realny charakter tego interesu prawnego. Związek pomiędzy własną indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi więc istnieć w dacie wniesienia skargi, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków. Ponadto art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gmin-

nym stanowi podstawę naruszenia interesu prawnego podmiotu, który prowadzi obecnie taką działalność na terenie objętym planem. Wbrew twierdzeniom rady gminy, podmiot gospodarczy, który dopiero zamierza podjąć taką działalność na terenie objętym planem. takiego interesu już nie posiada, gdyż taki interes miałby charakter bardzo ogólny i potencjalny.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 16 lipca 2014 r. strony podtrzymały dotychczasowe stanowiska w sprawie.

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

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie natomiast z treścią art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Dokonując oceny w zakresie dopuszczalności skargi, sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie zaskarżenie kwestionowanej uchwały nastąpiło z zachowaniem wymaganego terminu, a skarżąca spółka przed dokonaniem tej czynności wezwała – bezskutecznie – Radę Miejską w Obornikach Śląskich do usunięcia naruszenia prawa. Nie może też budzić wątpliwości, że zaskarżony akt należy do uchwał z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Spełnienie wymogów formalnych skutkowało uprawnieniem sądu do dokonania oceny legitymacji skarżącej spółki do zaskarżenia wskazanej na wstępie uchwały. W przeciwieństwie bowiem do legitymacji w postępowaniu administracyjnym, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (zob. na przykład wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 47/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Interes prawny skarżącego wskazany w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do wniesienia skargi w interesie publicznym, co oznacza, że skarga złożona w trybie omawianego przepisu nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, Wokanda Nr 7-8/2005).

W związku z powyższym sąd w składzie rozpoznającym skargę stwierdził, że skarżąca spółka jako użytkownik wieczysty nieruchomości i właściciel zabudowań na nieruchomości położonej na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą (działki 7/1, 7/2 i 7/3 znajdujące się na terenach oznaczonych odpowiednio: UVP/1 i KDL, KDL, UVP/2 i ZP/29, to jest tereny usług i produkcyjne, drogi lokalne, zieleń urządzone) jest podmiotem niewątpliwie zainteresowanym kształtem regulacji prawnej z zakresu zagospodarowania przestrzennego na tym terenie. Zauważyć przy tym należy, że użytkowanie wieczyste korzysta z ochrony prawnej zbliżonej do ochrony prawa własności (art. 233 Kodeksu cywilnego) i zdaniem sądu, skoro uprawnienia użytkownika wieczystego wynikające z Kodeksu cywilnego są tak szerokie, to należy uznać, że ma on interes prawny wynikający z prawa materialnego w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nadto w myśl art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2013 r. poz. 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), każdy ma prawo do ochrony swojego interesu prawnego przy zagospodarowywaniu terenów. Dlatego też użytkownik wieczysty korzystający ze swego prawa – podobnie jak właściciel nieruchomości – ma interes prawny w dążeniu do jak najpełniejszego wykorzystania i czerpania pożytków z nieruchomości. Zdaniem sądu, w skardze w sposób dostateczny wykazano, że kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały tak rozumiany interes prawny spółki narusza, ponieważ na mocy skarżonego przepisu uniemożliwia się lokalizowanie określonych obiektów i ogranicza możliwości zagospodarowania terenu.

Na marginesie należy jeszcze wspomnieć, że sąd nie podzielił zdania organów gminy, że nabycie prawa użytkowania wieczystego, które nastąpiło już podczas obowiązywania zaskarżonej uchwały wyklucza możliwość wniesienia skargi na tę uchwałę. Jak wykazano, pojęcie naruszenia interesu prawnego, ma charakter złożony, jednak chwila nabycia prawa użytkowania wieczystego nie rzutuje na niemożliwość stwierdzenia naruszenia interesu prawnego wynikającego z tego prawa. Nie ma przeszkód, by nabyć prawo do nieruchomości w sytuacji, gdy plan miejscowy narusza interes prawny zbywcy/nabywcy, a dopiero później zwalczać to naruszenie, choćby w trybie wskazanym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie sąd stwierdził, że uwzględnienie skargi dotyczącej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od jednoczesnego naruszenia interesu prawnego skarżącego i naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Zatem sąd administracyjny mógł przystąpić do oceny tego, czy wskazane naruszenie interesu prawnego skarżącej spółki wynikające z § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały jest zgodne z prawem. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić nieważność uchwały organu gminy można wyłącznie po stwierdzeniu, że jest ona sprzeczna z prawem. Przez zgodność z prawem (legalność) należy uznać spełnienie przez akt wymogów dotyczących treści aktu, kompetencji organu, który go wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do jego podjęcia. Przez sprzeczność z prawem należy zaś rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Jako „istotne” naruszenie prawa należy ocenić uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Uwagi te mają niebagatelne znaczenie, ponieważ przedmiotem ochrony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w fazie wnoszenia skargi jest interes prawny skarżącego, jednak w fazie wyrokowania przez sąd, przedmiotem ochrony w postępowaniu staje się obiektywny porządek prawny. Zatem samo stwierdzenie naruszenia interesu prawnego skarżącego (subiektywnego) nie oznacza jeszcze, że przepis interes ten naruszający jest sprzeczny z obiektywnym porządkiem prawnym.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonego przepisu, trzeba zauważyć, że § 10 zaskarżonej uchwały ma następujące brzmienie: „Szczególne zasady zagospodarowania wynikające z potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego:

- 1) wszelka działalność w obrębie terenu objętego planem winna respektować obowiązujące przepisy szczególne dotyczące ochrony i kształtowania środowiska,
- 2) bezwzględnie zabrania się wprowadzania nieoczyszczonych ścieków do wód powierzchniowych, podziemnych oraz gruntów,
- 3) uciążliwość prowadzonej działalności w zakresie emisji hałasu, wibracji, zanieczyszczeń powietrza, substancji złośliwych oraz niejonizującego promieniowania elektromagnetycznego, nie może powodować przekroczenia granic własności terenu na jakim jest lokalizowana,
- 4) dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagane jest przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- 5) zabrania się lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego,
- 6) na terenie objętym planem dopuszcza się wszelkie działania na rzecz poprawy stanu środowiska niezależnie od tego czy są one bezpośrednio związane z ustaloną funkcją terenu.”.

Zauważyć wypada, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich błędnie oznaczyła jednostki redakcyjne w tym przepisie, zatem – wbrew zastosowanemu oznaczeniu – poszczególne jego jednostki są ustępami, a nie punktami. Tak więc w § 10 ust. 5 uchwały przyjęto daleko idące ograniczenie, a to zakaz lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, które stwarzają uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagają wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego.

W ocenie sądu wskazany przepis jest sprzeczny z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Do naruszenia tego przepisu doszło w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który przewiduje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z zacytowanych przepisów ustawy wynika – zdaniem sądu – norma, która nakazuje w planie miejscowym określenie w części tekstowej i graficznej poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu. Dla tak wyodrębnionych terenów określa się zasady zagospodarowania, w tym szczególne ograniczenia łącznie z zakazem zabudowy. Zdaniem sądu, zaskarżony § 10 ust. 5 omawianej uchwały tak ukształtowaną normę prawną narusza. Przepis ten bowiem nie odnosi się do poszczególnych terenów, ale dotyczyć ma całego obszaru objętego zaskarżonym planem. A zatem wprowadzono zakaz zabudowy na całym obszarze objętym planem, a nie na określonych terenach, jak nakazują przepisy u.p.z.p. Co więcej zakaz ów został sformułowany w sposób sprzeczny z prawem, ponieważ do jego wprowadzenia użyto zwrotów niedookreślonych, powodujących niejasności interpretacyjne i dowolność w ustaleniu skutków zastosowania tego zakazu. Zdaniem sądu, rada miejska wprowadziła zakaz zabudowy, który nie dotyczy określonych wyraźnie terenów (o czym już była mowa) i nie sposób w istocie ustalić, lokalizacji jakich obiektów zakazano. Tymczasem akt prawa miejscowego powinien w sposób kompleksowy i najpełniejszy umożliwić stosowanie jego przepisów. Sąd ocenił zaś, że użyte w § 10 ust. 5 uchwały wyrażenia są zbyt niejasne i ogólnikowe, aby można było zaakceptować ich obecność w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (miejscowego).

I tak, pojęcie „obiektu mogącego pogorszyć stan środowiska” można uznać za dające się wyjaśnić choćby przy pomocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), gdzie wskazano czym są przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jednak drugim warunkiem zaliczenia danego obiektu do tych, których lokalizacji zakazano jest „stwarzanie uciążliwości dla mieszkańców”. Pojęcia tych uciążliwości w planie nie zdefiniowano, a bez tego trudno mówić o tym, iż pojęcie to ma jasne, niebudzące wątpliwości znaczenie. Powszechnie wiadomo, że mieszkańcy danej gminy mają różny stopień wrażliwości i ewentualna „uciążliwość” dla jednego człowieka jest czymś zupełnie obojętnym dla innego. Zatem zastosowanie „uciążliwości dla mieszkańców” jako kryterium dla zakazu zabudowy narusza prawo, bowiem w akcie prawnym należy stosować takie pojęcia, które nie będą budzić wątpliwości co do ich znaczenia. Trzecim kryterium dla obiektów objętych zakazem zabudowy jest „stwarzanie uciążliwości dla środowiska przyrodniczego”. Pojęcie to również pozostaje niezdefiniowane, ale z jego interpretacją można by sobie poradzić przy pomocy przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.). I wreszcie czwarte kryterium wprowadzone przez radę to „wymóg wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego”. W ocenie sądu, przyjęcie tak sformułowanego kryterium jest niedopuszczalne w planie miejscowym. Arbitralne i pozbawione podstawy prawnej jest przyjęcie, że obiekt obsługiwany przez samochód o masie ponad 3,5 tony jest zagrożeniem dla środowiska przyrodniczego. Podobnie pozbawione podstaw faktycznych i prawnych jest uznanie, że środowisku przyrodniczemu zagraża piąty i kolejny kurs pojazdów obsługujących dany obiekt. Nadto zastosowanie takiego kryterium nie mieści się – w ocenie sądu – w kompetencji rady gminy uchwalającej plan miejscowy. Przecież w myśl art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. Zatem materia przekazana radzie gminy do uregulowania w planie winna zmierzać do określenia tych zagadnień przy użyciu pojęć i wiedzy z zakresu gospodarki przestrzennej i urbanistyki. Tymczasem pojęcie „uciążliwości dla mieszkańców” oraz rozstrzyganie o dopuszczalnym tonażu pojazdów i częstotliwości kursów nie mieszczą się w zakresie spraw, które mogą być uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Omówione naruszenia prawa mają to samo znaczenie nawet gdyby przyjąć, że zaskarżony przepis nie wprowadza zakazu zabudowy, ale – jak chciałaby gmina – „ograniczenia w użytkowaniu terenów”. Również wprowadzenie owych ograniczeń wymagałoby od rady gminy zastosowania regulacji w planie miejscowym, która byłaby zgodna z prawem, a omówiony przepis zaskarżonej uchwały za zgodny z prawem uznany być nie może, o czym była już mowa.

Rozważając powyższe kwestie, sąd w składzie rozpoznającym skargę przyjął, że sfera pojęć niedookreślonych, bez względu na to czy chodzi o niedookreślone zwroty opisowe czy też ocenne, jest nieodłącznym elementem każdego systemu prawnego. Czyni ona system prawa bardziej elastycznym i wrażliwym na rzeczywistość. Stanowi też istotne otwarcie prawnopozytywnych rozwiązań na poszukiwanie pełnej treści prawa. Z pojęcia niedookreślonego (nieostrego) nie wynika swoboda wykładni prawa, lecz kompetencja posługiwania się w jego stosowaniu zasadami prawa oraz ocenami pozaprawnymi. Proces interpretacji pojęć nieostrych jest zatem elementem wykładni prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2003 r. sygn. akt K 43/02, ZU OTK 2003/6A/49). Niemniej jednym z elementów zasady rzetelnej legislacji jest zasada określoności przepisów. Dokonując oceny, czy doszło do naruszenia tej zasady, trzeba wziąć pod uwagę kryteria: pre-

czyżności, jasności oraz legislacyjnej poprawności badanej regulacji (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, ZU OTK 2014/1A/8). Brak należytej określoności może stać się powodem orzeczenia o niezgodności danego przepisu z prawem w wypadku, gdyby nie było możliwe ustalenie jego treści za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni, w tym dzięki posłużeniu się wykładnią celowościową (wyrok TK z 25 lipca 2012 r., K 14/10, ZU OTK 2012/7A/83). Jednak w ślad za przywołanymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego, trzeba zauważyć, że im bardziej niedookreślone są użyte pojęcia, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ danego rozumienia określonego pojęcia. Zgodzić się również należy, że występowanie definicji legalnych, które stosowane są w celu wyeliminowania wieloznaczności oraz niedookreśloności (a zatem także nieostrości), powoduje, że teksty aktów prawnych stają się bardziej precyzyjne. Jednak, o ile wieloznaczność w tekście aktu prawnego zawsze jest błędem i dlatego powinna być eliminowana już na poziomie redagowania tekstu, o tyle niedookreśloność (a zatem także nieostrość), tylko wtedy, gdy nie jest celowa (tak: A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze, Warszawa 2013, s. 15-16). Sąd ocenił, że w niniejszej sprawie trudno odkodować spójne i przekonujące uzasadnienie dla celowości zastosowania w zaskarżonym przepisie pojęć nieostrych i niedookreślonych, a zatem ich użycie nie może być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Ponadto sąd rozpoznający skargę wziął również pod uwagę kwestie zawarte w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), jednak nie można zgodzić się z gminą, że zaskarżony przepis uchwały „koresponduje” z tymi przepisami ustawy poprzez odwołanie się do wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Zwrócić należy uwagę, że zaskarżoną uchwałę podjęto w dniu 7 lipca 2005 r., a przepisy dotyczące obszarów cichych wprowadzono do Prawa ochrony środowiska na mocy ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.) z mocą od dnia 28 lipca 2005 r. Zatem uchwalając zaskarżony przepis rada nie miała podstawy prawnej dla ewentualnego postanowienia o wyznaczeniu obszaru cichego. Zresztą, w zaskarżonej uchwale obszaru cichego nie wyznaczono, więc ta linia argumentacji gminy jest chybiona.

Rozważając powyższe zagadnienia sąd miał na względzie, że gmina jest co do zasady samodzielna przy kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Niemniej stanowienie prawa miejscowego każdorazowo uzależnione jest od istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, a działalność prawotwórcza gminy odbywać się musi ściśle według zasady legalizmu, gdyż brak jest autonomii normodawczej jednostek samorządu terytorialnego (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. Wolters Kluwer Polska, b.m. 2007, s. 110–114). Prawo miejscowe nie ma więc samodzielnego bytu prawnego, a rozumiane musi być jako prawo pochodne w stosunku do aktów prawnych wyższego rzędu. Należy podkreślić zatem, że organy samorządu terytorialnego przy tworzeniu prawa na danym obszarze działają wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (zob. art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Uwzględniając poczynione rozważania, należało więc stwierdzić nieważność wskazanego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały. Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonego przepisu kierował się dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpoznający niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła, że § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ został sformułowany wadliwie i podjęty z wykroczeniem poza kompetencję rady gminy, czyli z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. W ocenie sądu, niewątpliwie jest, że przepis uchwały podjęty bez podstawy prawnej jest sprzeczny z prawem. Z tych względów należało stwierdzić nieważność wskazanego przepisu uchwały jako podjętego również z istotnym naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena ta dokonana w kontekście tego, że zaskarżony przepis uchwały narusza interes prawny skarżącej spółki, musiała zatem doprowadzić do uwzględnienia skargi.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a.