



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 marca 2013 r.

Poz. 2092

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 562/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 listopada 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole
z dnia 29 marca 2012 r. nr XIV/81/12
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Legnickie Pole dla obszarów w obrębie Mikołajowice

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 i ust. 3, § 7 ust. 1 we fragmencie „budowlanych” oraz § 7 ust. 2 we fragmencie „budowlanych”, § 8 ust. 4, § 10 ust. 1 pkt 4 lit. f we fragmencie „z wykluczeniem bezpośrednich zjazdów z autostrady A4 oraz drogi powiatowej” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Legnickie Pole na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole podjęła na sesji w dniu 29 marca 2012 r. uchwałę nr XIV/81/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Legnickie Pole, dla obszarów położonych w obrębie Mikołajowice.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia nieważności:

- 1) § 6 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie p.z.p.), art. 31 ust 1 a i 2, art. 32, art. 33 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. dalej w skrócie u.o.z.o.z.) polegającego na naruszeniu zasad sporządzania planu i modyfikacji przepisów rangi ustawy,
- 2) § 7 ust. 1 we fragmencie „budowlanych” oraz § 7 ust. 2 we fragmencie „budowlanych” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
- 3) § 8 ust. 4 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy p.z.p., § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r. Nr 145,
- 4) § 10 ust. 1 pkt 4 lit f we fragmencie „z wykluczeniem bezpośrednich zjazdów z autostrady A4 oraz drogi powiatowej” z powodu istotnego naruszenia art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.)

W skardze zawarto także wniosek o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w § 6 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole ustanowiła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej o treści:

„2. W obrębie stanowisk, o których mowa w ust. 1 oraz w jego sąsiedztwie, obowiązują następujące ustalenia:

- 1) zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych,
- 2) przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonania robót budowlanych, należy uzyskać pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich, które polegają na przeprowadzeniu wyprzedzających ratowniczych prac archeologicznych metodą wykopaliskową, przez uprawnionego archeologa.

3. Na pozostałym obszarze zmiany planu obowiązują następujące ustalenia: ustalenia:

- 1) inwestor zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem,
- 2) w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań archeologicznych, za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

Przywołując art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustalane są strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy. Natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.o.z.o.z. wynika obowiązek uwzględnienia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Kwestionując przywołany fragment uchwały organ nadzoru wywiódł, iż z przepisów u.o.z.o.z. wynika uprawnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zamieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony zabytków, jednakże w oparciu o ustawę nie ma on uprawnień do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień w procesie budowlanym. Ingerencja w tą sferę możliwa jest wyłącznie w regulacji prawnej rangi ustawy, a dodatkowo uprawnienia w tym zakresie przewidziane zostały dla organów nadzoru konserwatorskiego, nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzo-

ru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś norm o charakterze proceduralnym. Odnośnie uprawnień związanych z interwencją w przypadku realizacji robót budowlanych na obszarze ochrony konserwatorskiej istnieją normy prawne wynikające z aktu prawnego rangi ustawy, które przewidują władczą ingerencję organów administracyjnych w formie decyzji administracyjnej. Podejmując uchwałę w oprostowanym kształcie Rada Gminy Legnickie Pole, nie tylko ukształtowała zagadnienia związane z ochroną konserwatorską w zakresie w jakim nie posiadała do tego uprawnień, ale wręcz ustanowiła takie regulacje, które w istocie powodowały zobowiązanie i nakładanie zadań na organ administracji publicznej w drodze uchwały rady gminy. Takie działanie uznane zostało za niedopuszczalne.

Wojewoda wskazał następnie, że Rada Gminy Legnickie Pole realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy p.z.p. określiła zasady scalania i podziału nieruchomości poprzez zapisy § 7. W tej części uchwały wskazano:

„§ 7 Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

1. Ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych wynoszącą 2000 m²,
2. Szerokości frontów działek budowlanych nie mogą być mniejsze niż 20 m”.

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy p.z.p. pod pojęciem działki budowlanej należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Natomiast definicja działki została zawarta w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), gdzie określono ją jako niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. W sytuacji gdy Rada Gminy Legnickie Pole ustalając zasady scalania i podziału nieruchomości w przepisach prawa miejscowego zamieściła regulację odnoszącą się do działek budowlanych, działanie takie zostało uznane za niezgodne z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, iż ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wynik scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zdaniem organu nadzoru skoro Rada Gminy Legnickie Pole dokonała nieuprawnionego określenia zasad podziału i scalania nieruchomości odnoszących się wyłącznie do działek budowlanych, pomijając przy tym definicję działki wskazaną w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami konieczne jest stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

Organ nadzoru zaskarżył również § 8 ust. 4 uchwały Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 29 marca 2012 r. nr XIV/81/2012 o następującej treści „Ewentualne uszkodzenia sieci drenarskiej w trakcie prowadzenia robót ziemnych, należy zgłaszać właściwemu zarządcy oraz naprawić pod nadzorem właściwego organu”. Nakaz zawarty w § 8 ust. 4 uchwały nie mieści się, jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, w ramach władztwa planistycznego gminy. Uprawnienia rady gminy dotyczą w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy p.z.p. wprowadzania regulacji dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenu. Realizacja uprawnień rady gminy nie może jednak wkraczać w sferę zachowania osób fizycznych w związku z wyrządzoną szkodą. W skardze podniesiono, że regulacja związana z uszkodzeniem sieci drenarskiej wynika z art. 65 ustawy Prawo wodne, gdzie odniesiono się precyzyjnie zarówno do powstania szkody, pokrycia strat poniesionych przez poszkodowanego ale też określono wprost tryb postępowania i właściwość organu w tym względzie. W tym stanie rzeczy zapis § 8 ust. 4 uchwały jest niezgodny z przepisami i należy stwierdzić jego nieważność.

Na zakończenie Wojewoda Dolnośląski oprostował zapis § 10 ust. 1 pkt 4 lit f o treści: „obsługa komunikacyjna terenów – z dróg 1KDW, 2KDW, 3KDW, z wykluczeniem bezpośrednich zjazdów z autostrady A4 oraz drogi powiatowej”. Przywołując regulacje wynikające z ustawy o drogach publicznych organ nadzoru wskazał, na rozróżnienie kategorii dróg. Ze względu na kategoryzację dróg różnie też ukształtowane zostało powierzenie zarządu nimi przez ustawodawcę. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza drogami krajowymi, natomiast w stosunku do dróg powiatowych właściwy jest zarząd powiatu. W tej samej ustawie zawarto pojęcie „zjazdu” rozumianego jako połączenie drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dalej podano, że zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzania indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania tej kategorii spraw. Wojewoda przyjął

zatem, że również w tym fragmencie należy stwierdzić nieważność uchwały ze względu na niedopuszczalne i bezpodstawne przejęcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania spraw pozostających w kompetencji zarządcy drogi przez radę gminy jako organ, którego właściwość ogranicza się do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę podano, że zapisy uchwały kwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego umieszczone zostały w uchwale częściowo na wyraźne żądanie podmiotów opiniujących i uzgadniających uchwałę na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy p.z.p., częściowo w wyniku dotychczasowej praktyki. W zakresie nieprawidłowych zapisów uchwały wynikających z oczekiwań instytucji opiniujących i uzgadniających projekt planu Gminie zależało na szybkim i bezkonfliktowym zakończeniu procedury planistycznej i przyjęła na siebie obowiązek umieszczania wnioskowanych zapisów w uchwale. Dalej w odpowiedzi na skargę uznano argumenty Skarżącego.

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 2002 r. – 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.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, 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 – j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270). Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek 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. Trafna więc 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).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwator-

skiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie sprzecznego z prawem i niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04). W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę w § 6 ust. 2 i 3 unormowania stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 ustawy p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Z trafnością zarzutu omówionego wcześniej wiąże się i ściśle koresponduje kolejny celny zarzut skargi, odnoszący się do modyfikacji przepisów rangi ustawy. Artykuł 32 ustawy, w myśl którego kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zatem ustawodawca wprost wskazuje w cytowanym przepisie, w jakich sytuacjach należy go zastosować, w jakim zakresie oraz na jakich zasadach. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie daje organom stanowiącym gminy kompetencji do modyfikowania sposobu stosowania przywołanego przepisu. Należy także pamiętać, że zgodnie z zasadą legalizmu kompetencje organów władzy publicznej nie mogą być ani domniemane, ani nie można tychże kompetencji rozszerzać.

Zasadne w ocenie Sądu okazały się także zarzuty kwestionujące legalność zapisów § 7 ust. 1 i 2 uchwały, w których określono szerokości frontów działek budowlanych i powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

W uchwale wprowadzono wymóg minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych – 2000 m² (ust. 1), oraz szerokość frontów działek budowlanych nie mniejszą niż 20 m (ust. 2). Nie budzi zatem wątpliwości, iż z przytoczonych przepisów wynika, że regulacje dotyczące szerokości frontów działek budowlanych oraz powierzchnię nowo wydzielonych działek zostały zakwalifikowane jako ustalenia dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy poszczególnych terenów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), znaj-

dującym zastosowanie w niniejszej sprawie na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźnik intensywności zabudowy. Doprecyzowanie tej zasady nastąpiło w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym postanowiono, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z powyższego wynika, że wskaźniki i parametry zabudowy powinny wprost odnosić się do samej zabudowy a nie do działki budowlanej. Natomiast określenie parametru szerokości frontów działek (nie tylko budowlanych) dopuszczone zostało, w myśl § 4 pkt 8 powyższego rozporządzenia, jedynie w ustaleniach dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości.

Uzasadniony jest także zarzut skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 8 ust. 4 przedmiotowej uchwały w brzmieniu: „Ewentualne uszkodzenia sieci drenarskiej w trakcie prowadzenia robót ziemnych należy zgłaszać właściwemu zarządcy oraz naprawiać pod nadzorem właściwego organu”. Jakkolwiek z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy p.z.p. wynika obowiązek rady gminy do uregulowania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, to jednak realizacja tej normy nie może wykraczać poza przyznane organom uchwałodawczym kompetencje oraz modyfikować regulacji ustawowej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zakwestionowana zatem przez Wojewodę regulacja § 8 ust. 4 niniejszej uchwały nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy, gdyż określa on obowiązki, do podjęcia których zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zgodnie natomiast z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 145) na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest niezaskarżalna. Z powyższej regulacji wynika więc, że podstawę naprawy uszkodzeń stanowi decyzja administracyjna, wydawana na żądanie poszkodowanego, po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu, regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ ma zatem obowiązek wydania decyzji administracyjnej, jeżeli strona złoży stosowny wniosek, a tym samym organ nie może pozbawić strony możliwości załatwienia jej sprawy na drodze administracyjnej przy uwzględnieniu zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nałożenie zaskarżoną uchwałą, z pominięciem procedury administracyjnej, obowiązku powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej oraz naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych, w związku ze szkodą będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski, stanowi naruszenie obowiązujących regulacji ustawowych. Pozostawienie więc w obrocie prawnym § 8 ust. 4 w aktualnym brzmieniu skutkowałoby zaaprobowaniem odmiennego względem ustawy trybu postępowania w przypadku uszkodzenia sieci drenarskiej.

Podkreślić ponadto należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). 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 rozdziały 2–7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, którego postanowienia zgodnie z cytowanym wyżej § 143 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, iż uchwała rady czy też zarządzenie nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący, a więc nie ma potrzeby i nie można powtarzać przepisów ustaw, rozporządzeń, czy też ratyfikowanych umów międzynarodowych w zapisach prawa miejscowego. Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co

możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Podjęwając więc § 8 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole dokonała modyfikacji regulacji ustawowej, nakazując jej stosowanie. Zatem § 8 ust. 4 niniejszej uchwały postrzegać należy jako nieuprawnioną modyfikację materii ustawowej poprzez odmienne uregulowanie zasad odpowiedzialności za uszkodzenie sieci drenarskiej.

Za zasadny Sąd uznał także zarzut istotnego naruszenia przez § 10 ust. 1 pkt 4 lit.f przepisu 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W tym fragmencie uchwała wskazano bowiem, że „obsługa komunikacyjna terenów – z dróg: 1KDW, 2KDW, 3KDW z wykluczeniem bezpośrednich zjazdów z autostrady A4 oraz drogi powiatowej”.

Zauważyć należy, że stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (drogi krajowe) i art. 6 ust. 1 (drogi wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1). Unormowania zawarte w art. 29 ustawy o drogach publicznych stanowią, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust.1). W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (ust. 2). Zezwolenie na lokalizację zjazdu, o którym mowa w ust. 1, wydaje się na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem ust. 5. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu – jego parametry techniczne, a także zamieszcza się, w przypadku obu zezwoleń, pouczenie o obowiązku: 1) uzyskania przed rozpoczęciem prac budowlanych pozwolenia na budowę, a w przypadku przebudowy zjazdu dokonania zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych oraz uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym; 2) uzgodnienia z zarządcą drogi, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, projektu budowlanego zjazdu (ust. 3). Ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony (ust. 4). Decyzja o wydaniu zezwolenia na lokalizację zjazdu, o którym mowa w ust. 1, wygasa, jeżeli w ciągu 3 lat od jego wydania zjazd nie został wybudowany (ust. 5).

Zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu – organ wykonawczy samorządu powiatowego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1, ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi niewątpliwie prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został zatem upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania w sprawach tej kategorii, natomiast uznaniowy charakter tego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga tutaj, że źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie zakazu „obsługi z drogi powiatowej”, co w konsekwencji przekłada się na zakaz lokalizowania zjazdów na tę drogę), skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja taka oznaczałaby przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jest niedopuszczalne i bezpodstawne.

Zasadnie zatem organ nadzoru wskazuje na przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jak i na przepis § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia, który uściśla /określa/ owe ustalenia. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia przedmiot regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może – jak to słusznie zauważył Wojewoda – oznaczać dowolności regulacji w tym zakresie. Rada gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczonej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej. Tym samym treść przepisu § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały należało uznać za naruszające ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych (w tym przypadku – drogi powiatowej), które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.