



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 stycznia 2013 r.

Poz. 342

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 396/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Julia Szczygielska - sprawozdawca

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 września 2012 r.

ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole

z dnia 28 października 2011 r. nr X/53/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole, dla obszarów położonych w obrębie Legnickie Pole

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2, 3 i 4; § 7 ust. 1 we fragmencie „budowlanych”, § 7 ust. 2 we fragmencie „budowlanych”; § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.**
- III. zasądza od Rady Gminy Legnickie Pole na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 października 2011 r., nr X/53/2011, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w nawiązaniu do uchwały Rady Gminy Legnickie Pole nr XXXI/181/09 z dnia 30 października 2009 r. o przystąpieniu do opracowania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole, dla obszarów położonych w obrębie Legnickie Pole, po stwierdzeniu zgodności ustaleń zmiany planu z zapisami zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole z dnia 21 kwietnia 2011 r., Rada Gminy Legnickie Pole uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole, dla obszarów położonych w obrębie Legnickie Pole. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej:

- 1) § 6 ust. 2, 3 i 4 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 32 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji R.P., polegającego na naruszeniu zasad sporządzania planu i modyfikacji przepisów rangi ustawowej,
- 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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) § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a 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.) oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że w § 6 ust. 2, 3 i 4, 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 ich 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 wykonywania 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 badań archeologicznych metodą wykopaliskową, przez uprawnionego archeologa.*

3. W sąsiedztwie stanowiska archeologicznych: nr 5/13 AZP 79-21 – cmentarzysko ciepłopalne położonego w bliskim sąsiedztwie działki nr 68/1 oraz nr 6/16 AZP 79-21 – ślad osadnictwa kultura łużycka, późne średniowiecze, położonego w bliskim sąsiedztwie działek nr: 164/1, 164/2, obowiązuje następujące ustalenie: przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, należy uzyskać pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków.

4. Na pozostałym obszarze zmiany planu obowiązują następujące 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.”*

W myśl art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa

kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane przepisy prawne tworzą normę kompetencyjną, w oparciu o którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzyskał uprawnienie do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne zabytki lub obszar, na którym się one znajdują mogą być chronione. Kompetencja ta – jak zauważył Wojewoda – nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie: po pierwsze – mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a po wtóre – wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, stąd Rada Gminy nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Gminy Legnickie Pole w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania pozwolenia (§ 6 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 przedmiotowej uchwały), pisemnego powiadomienia (§ 6 ust. 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały) czy podjęcia badań ratowniczych za pozwoleniem (§ 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały) wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ponadto art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane (art. 39) kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Ponadto Wojewoda zauważył, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. W tym kontekście, za niedopuszczalne uznał również zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Gdy nadto, podkreślił dalej organ - kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Kwestie postępowania w razie odkrycia w trakcie robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu mogącego być zabytkiem wyczerpująco normuje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ww. ustawy, 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).

Następnie wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu (art. 32 ust. 3), a jeśli nie dokona ich w tym terminie, to przerwane roboty mogą być kontynuowane (art. 32 ust. 4). W zależności od wyników oględzin dokonanych przez konserwatora wydane mogą być trzy rodzaje decyzji. Po pierwsze zatem, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót (art. 32 ust. 5 pkt 1). Po drugie konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia (art. 32 ust. 5 pkt 2). Po trzecie natomiast konserwator może wydać decyzję nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie (art. 32 ust. 5 pkt 3). Decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych jest zatem wydawana tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Innymi słowy, nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych, a taka zasada wynika z kwestionowanego zapisu uchwały Rady Gminy, co stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 5 ustawy.

W dalszej części uzasadnienia skargi, organ nadzoru wskazał, że realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, Rada Gminy Legnickie Pole określiła w uchwale zasady scalania i podziału nieruchomości, stanowiąc w § 7 też uchwały:

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

1. *Ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych w terenach: (...);*
2. *Szerokość frontów działek budowlanych nie mogą być mniejsze niż 20 m;”.*

W zapisach tych ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem „działki budowlanej”. Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomości 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. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

W § 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) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku 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.

Wobec powyższego ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym konieczne jest stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

Uzasadniając zaś zarzut naruszenia postanowieniami paragrafu 11 ust. 1 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały przepisu art. 29 ustawy o drogach publicznych, organ nadzoru wskazał, że skarżony przepis stanowi: „*a) wyklucza się obsługę komunikacyjną działek budowlanych bezpośrednimi zjazdami z dróg powiatowych*”. Powołanym przepisem uchwały Rada określiła sposób skomunikowania terenów (działek budowlanych) z drogą publiczną (powiatową). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych – drogi powiatowe stanowią jedną z kategorii dróg publicznych, do których zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. 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). Powołana ustawa określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, 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. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. 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, został 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 rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, 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 szczególnie 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. Trzeba również zauważyć, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie zakazu sytuowania bezpośrednich zjazdów z drogi powiatowej), skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii spraw precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może – zdaniem Wojewody – oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. 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.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne oraz powołaną treść przepisu § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy naruszyła 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 trybie ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Legnickie Pole wyjaśniła, że zapisy uchwały, które nie znalazły uznania u skarżącego, umieszczone zostały w uchwale na wyraźne żądanie podmiotów opiniujących uchwałę na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gminie zależało na szybkim i bezkonfliktowym zakończeniu procedury planistycznej i przyjęła na siebie obowiązek umieszczenia wnioskowanych zapisów w uchwale. Gmina uznała bowiem za celowe doprecyzowanie w uchwale zapisów w zakresie ewentualnych obowiązków posiadaczy nieruchomości. Skarga Wojewody Dolnośląskiego wskazuje jednak, że takie działanie nie było słuszne. Ponieważ wykładnia celowościowa nie zawsze koresponduje z wykładnią literalną przepisu, strona przeciwna uznała argumenty skarżącego. Z uwagi na uznanie skargi, strona przeciwna wniosła o nieobciążanie Rady kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm./ skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 w/w ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie powyższego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. z 2012 r. poz. 270 t.j./, o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa.

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy,

czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ . Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów.

Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13/, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko istotnym naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 28 października 2011 r., nr X/53/2011 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole, dla obszarów położonych w obrębie Legnickie Pole, podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie zaś z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm./, zwanej dalej „u.p.z.p.”, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego niezbędnym jest wykazanie naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym. Analiza zaś uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takim właśnie naruszeniem prawa mamy do czynienia.

W pierwszej kolejności należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że przepisy § 6 ust. 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 32 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Stąd koniecznym stało się stwierdzenie nieważności ww. postanowień uchwały. Oceniając legalność ww. postanowień zaskarżo-

nej uchwały, Sąd miał na uwadze, 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, 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, że 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).

Wprowadzając analizowane obecnie regulacje § 6 ust. 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie zaś do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust. 2 u.p.z.p., ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Z powyższych przepisów nie wynika zatem kompetencja do określania obowiązków właścicieli lub posiadaczy zabytków, czyli obowiązku powiadamiania właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich pracach budowlanych, a także o zmianach funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków, czy o terminie rozpoczęcia i zakończenia wszelkich prac budowlanych, jak i obowiązku przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych przy wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie oraz obowiązku uzyskania zezwolenia na podjęcie ratowniczych badań wykopaliskowych w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych. Powyższe obowiązki zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.).

Trafnie organ nadzoru zwraca przy tym uwagę na przepis art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Zdaniem Sądu kwestionowane postanowienia zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów obowiązujących na terenach objętych w planie ochrona konserwatorską. W niniejszej zaś sprawie ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Rada nakazała

– *przeprowadzić ratownicze badania archeologiczne przy zamierzeniach inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi w obrębie stanowisk archeologicznych oraz w ich sąsiedztwie, zaś przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych*

nych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich, które polegają na przeprowadzeniu wyprzedzających ratowniczych prac badań archeologicznych metodą wykopaliskową, przez uprawnionego archeologa /ust. 2 § 6/;

- uzyskać – w sąsiedztwie stanowiska archeologicznego: nr 5/13 AZP 79-21 oraz nr 6/16 AZP 79-21 przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę - przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonywania robót budowlanych – pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków /ust. 3 § 6/;
- inwestorowi pisemnie powiadomić Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem oraz w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych podjąć ratownicze badania archeologiczne za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków /ust. 4 § 6/.

Tymczasem art. 28 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa zakres informacji, o których właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków powinien powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków. Są to informacje o:

- 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
- 2) zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
- 3) zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
- 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Ponadto – zgodnie z art. 5 ww. ustawy – opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków: 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 1a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
- 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego – jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny /ust. 2/. Egzemplarz dokumentacji badań, o których mowa w ust. 1, podlega po ich zakończeniu nieodpłatnemu przekazaniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków /ust. 3/.

Natomiast, jeśli chodzi o obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, to materia ta została uregulowana w art. 32 ust. 1 ww. ustawy.

Nadto podkreślić należy, że wymogi dotyczące konieczności ochrony zabytków, które powinien spełnić inwestor, aby uzyskać stosowne pozwolenie organu administracji architektoniczno-budowlanej zostały określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w której to w art. 2 ust. 2 pkt 3 zawarta została zasada zgodnie z którą, ustawa ta nie narusza przepisów m.in. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Potwierdzenie tej deklaracji znajduje się m.in. w art. 39 Prawa budowlanego.

Powyższy przepis rangi ustawowej, określający w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej, w żadnym razie nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest nadto rozszerzenie zakresu jego normowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Dlatego też za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania takiego uzgodnienia wprost o tym stanowi w przepisach ustawy. W tym kontekście wskazać należy, że w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawodawca określił w sposób enumeratywny te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co też oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania te-

goż pozwolenia. Skoro zatem materia ta została w sposób kompletny uregulowana przepisami ustawy, to brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w aktach prawa miejscowego. Rozszerzenie zatem w niniejszej sprawie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności tychże zapisów. Skoro bowiem Rada nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej.

Przedstawione wywody prowadzą do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Podkreślenia wymaga również, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Słuszny jest także zarzut organu nadzoru istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przez § 7 ust. 1 we fragmencie „budowlanych” oraz § 7 ust. 2 we fragmencie „budowlanych” zaskarżonej uchwały. Niesporne jest w sprawie, że Rada realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określiła w § 7 przedmiotowej uchwały – zasady scalania i podziału nieruchomości, stanowiąc: „§ 7. *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.*

1. *Ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych w terenach: (...);*

2. *Szerokość frontów działek budowlanych nie mogą być mniejsze niż 20 m;”.*

Należy zauważyć, że skoro w przepisie § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - nie ma mowy o „działkach budowlanych”, to Rada ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie miała kompetencji do określenia parametrów „działek budowlanych”, a jedynie parametrów „działek”. Istotne jest przy tym, jak słusznie uczynił Wojewoda, że pojęcie „działki budowlanej” nie jest tożsame z pojęciem „działki” w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Pod pojęciem „działki budowlanej”, zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p., 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 pod pojęciem „działki” w rozumieniu art. 4 pkt 3 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Za uzasadniony Sąd uznał także zarzut istotnego naruszenia przez § 11 ust. 1 pkt 4 lit.a przepisu 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), skoro skarżony przepis ma następujące brzmienie:

„*zasady zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:*

a) *wyklucza się obsługę komunikacyjną działek budowlanych bezpośrednimi zjazdami z dróg powiatowych,”.*

Wskazać w tym miejscu 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 rozstrzygnięcia 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 rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jest niedopuszczalne i bezpodstawne.

Trafnie zwraca uwagę organ nadzoru na przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.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 – jako to słusznie zauważył Wojewody – 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 rozstrzygnięcia 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.