



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 2399

WYROK NR II SA/WR 807/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek Sędzia WSA Władysław Kulon
Protokolant	Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 stycznia 2016r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec
z dnia 15 czerwca 2015 r. nr 64/15
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łągów

stwierdza nieważność w § 5 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 8 ust. 11, § 10 ust. 8, § 14 ust. 16 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Nr 64/15 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łągów. Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności następujących przepisów zaskarżonej uchwały: 1) § 5 pkt 4 we fragmencie „itp.” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a także w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) § 8 ust. 11 z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 3, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3) § 10 ust. 8 z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.); 4) § 14 ust. 16 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że w § 5 pkt 4 uchwały Rada postanowiła: *„Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linią oddzielającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków oraz budowli naziemnych od dróg lub innych elementów zagospodarowania przestrzennego; linia ta nie dotyczy podziemnych części budynków, balkonów, loggi, ryzalitów, wykuszy, okapów, zadaszeń nad wejściem, tarasów, schodów zewnętrznych, pochylni itp., których wysięg poza tę linię nie może przekraczać 1,5 m, a także budowli i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 14.”*

W ocenie Wojewody w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z niejasnym sformułowaniem § 5 pkt 4 uchwały, z którego nie wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, jakie elementy nie podlegają ogólnej definicji „nieprzekraczalnej linii zabudowy” przyjętej przez Radę. Wyliczenia zawarte w § 5 pkt 4 uchwały nie można uznać za definicję zakresową, ponieważ nie wskazuje w pełni definiowanego zakresu. Innymi słowy, Rada, posługując się w § 5 pkt 4 zwrotem „itp.”, skonstruowała definicję, która nie obejmuje całego zakresu definiowanego podjęcia. Wątpliwości takie prowadzą do sytuacji, w której dopiero na etapie wykonywania uchwały inny organ niż Rada Gminy Zgorzelec, w inny sposób niż poprzez ustalenia planu miejscowego, decydował będzie o tym, jakie elementy zabudowy, niewymienione enumeratywnie w § 5 pkt 4 uchwały, nie podlegają ogólnej regulacji dotyczącej nieprzekraczalnych linii zabudowy. Rozwiązanie takie stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 cytowanego na wstępie rozporządzenia, nakazującymi określić linie zabudowy w planie miejscowym. Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że § 5 pkt 4 uchwały we fragmencie: „itp.” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, a także w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Następnie skarżący podał, że w § 8 ust. 11 uchwały postanowiono: *„Usytuowanie i rodzaj materiału obiektów małej architektury na terenach ZPI wymaga akceptacji właściwej służby ochrony zabytków.”* Zdaniem Wojewody przepis ten jest sprzeczny z przepisem art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada nie może bowiem zobowiązywać właściwych służb ochrony konserwatorskiej do wydawania określonych rozstrzygnięć, czy to w postaci akceptacji, czy też zezwoleń na dokonywanie określonych czynności mających na celu realizację wprowadzonych zakazów i nakazów. Wymóg stosowania odpowiednich materiałów, czy też lokalizacji określonych obiektów, w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej może być rozumiany jako nakaz, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy, mający na celu ochronę zabytków znajdujących się na obszarze takiej strefy. Treść tego przepisu nie pozwala jednak na ingerowanie w procedury stosowane w postępowaniach przewidzianych przez ustawę, a właśnie w taki sposób należałoby rozumieć kwestionowany fragment § 8 ust. 11 uchwały. Trzeba wskazać na brak uprawnień ze strony Rady do nakładania jakichkolwiek dodatkowych zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów. Zadania te wynikają wprost z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tylko one stanowią podstawę działań konserwatora. Wobec tego – w ocenie skarżącego – zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 11 zaskarżonej uchwały ze względu na naruszenie art. 19 ust. 3 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Następnie skarżący podniósł, że w § 10 ust. 8 zaskarżonej uchwały postanowiono: „Dopuszcza się, pod nadzorem służby konserwatorskiej, rozbiórkę budynków i budowli znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a nie wpisanych do rejestru zabytków, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi.”. W ocenie Wojewody kwestie, co do których wypowiedziała się Rada zostały już uregulowane w art. 39 ust. 3 i 4 Prawo budowlanego. Dlatego też art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mogły stanowić podstawy do wprowadzenia rzeczony regulacji. Działanie Rady nie miało umocowania w obowiązujących przepisach prawa, co stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji. Niezależnie od tego dodano, że Rada wprowadzając kwestionowaną regulację dokonała modyfikacji art. 39 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego. Przepis ustawy wymaga bowiem, aby rozbiórka obiektów budowlanych (obejmujących m. in. budynki i budowle) odbywała się na podstawie pozwolenia na rozbiórkę wydawanego przez właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Tymczasem regulacja wprowadzona przez Radę stanowi jedynie, że dopuszcza się możliwość rozbiórki pod nadzorem służby konserwatorskiej, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi. Ogranicza przy tym możliwość rozbiórki wyłącznie do budynków i budowli, pomijając pozostałe elementy definicji obiektu budowlanego – tj. obiekty małej architektury oraz związane z obiektem budowlanym instalacje zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Nadto przepis uchwały sugeruje, że nie jest w takim wypadku wymagane żadne pozwolenie, a wystarczającym jest zgłoszenie zamiaru rozbiórki konserwatorowi zabytków, pod którego nadzorem będzie można przeprowadzić odpowiednie prace. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać – zdaniem skarżącego – za niedopuszczalne.

W końcowej części skargi wskazano, że w § 14 ust. 16 zaskarżonej uchwały postanowiono: „Dopuszcza się prowadzenie infrastruktury technicznej na całym obszarze planu zgodnie z przepisami odrębnymi.”. Wojewoda stwierdził, że cytowany § 14 ust. 16 uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z których wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Rada wprowadzając możliwość prowadzenia infrastruktury technicznej winna więc była dokonać ustalenia jej konkretnej lokalizacji i przebiegu z jednoczesnym wskazaniem ewentualnych stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenów, a także ustalić, jakie konkretnie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały w ich obrębie. Tymczasem zarówno w treści uchwały, jaki i na rysunku planu brak jest wskazania lokalizacji i przebiegu infrastruktury technicznej i związanych z nią ograniczeń. Pozostawienie zakwestionowanej przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane urządzenia infrastruktury technicznej i związane z nimi ograniczenia w użytkowaniu terenów, w tym zakazów zabudowy, decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem wskazanych naruszeń prawa, zdaniem organu nadzoru, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu uchwały.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Zgorzelec uznał skargę za zasadną, dodając, że zakwestionowane przepisy uchwały nie mają istotnego znaczenia dla pozostałej części uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

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. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność wymienionych w sentencji przepisów zaskarżonej uchwały.

Sąd w składzie rozpoznającym skargę podzielił zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „itp.” został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W myśl tego przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi linie zabudowy. Określenie linii zabudowy w zaskarżonej uchwale przybrało postać definicji, w której zastrzeżono, że „linia ta nie dotyczy podziemnych części budynków, balkonów, loggi, ryzalitów, wykuszy, okapów, zadaszeń nad wejściem, tarasów, schodów zewnętrznych, pochylni itp. [podkr. Sądu], których wysięg poza tę linię nie może przekraczać 1,5 m, a także budowli i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 14.”

W tym kontekście wspomnieć wypada, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP – wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad prawidłowej (poprawnej) legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Jednym z przejawów naruszenia wymagań dotyczących prawidłowej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, które może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo stwarzać możliwość dowolnego działania (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13, oraz powołane tam wcześniejsze wyroki TK). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), wydanym w pełnym składzie, stwierdził, że w takiej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, tj. konkretność regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść pozwalała na wyegzekwowanie, 2) jasność przepisu, tj. zrozumiałość dla adresatów, oraz 3) legislacyjna poprawność, tj. spełnienie wymogów co do technicznej strony legislacyjnej.

Sąd oceniając przepis § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały doszedł do przekonania, że za sprawą użycia w tym przepisie wyrażenia „itp.”, czyli „i tym podobne”, przepis ten nie sprostął ww. testowi określoności prawa. Rada Gminy Zgorzelec zastosowała zwrot „itp.” wyliczając wyjątki od przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wyjątki te dotyczą podziemnych części budynków, balkonów, loggii, ryzalitów, wykuszy, okapów, zadaszeń nad wejściem, tarasów, schodów zewnętrznych oraz pochylni. Zakończenie tego wyliczenia zwrotem „itp.” sugeruje zaś adresatom uchwały, że wyliczone elementy architektoniczne są do siebie podobne i można znaleźć jakieś inne elementy do nich zbliżone, które mieściłyby się w zbiorze „i tym podobnych”. Sąd stwierdził jednak, że wyliczone elementy architektoniczne nie są do siebie „podobne”, a więc nie było uzasadnione użycie zwrotu „itp.” przy ich umieszczeniu w § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały. Rada Gminy Zgorzelec stosując taki zabieg legislacyjny działała bez należytej precyzji, a kontrolowany przepis uchwały wskutek tego jest niejasny i może być niezrozumiały. Trafnie też skarżący wytknął, że taka konstrukcja omawianego przepisu narusza zasady techniki legislacyjnej.

W tym stanie rzeczy Sąd w składzie rozpoznającym skargę doszedł do przekonania, że § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „itp.” został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, to jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Dlatego należało stwierdzić nieważność tego przepisu uchwały we fragmencie wskazanym w sentencji wyroku.

Następnie należy powiedzieć, że Sąd podzielił także zarzut Wojewody wobec § 8 ust. 11 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że „*Usytuowanie i rodzaj materiału obiektów małej architektury na terenach ZP1 wymaga akceptacji właściwej służby ochrony zabytków.*”

Należy zauważyć, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Według § 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), 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.

Rada Gminy Zgorzelec w § 8 ust. 11 zaskarżonej uchwały nałożyła na adresatów uchwały obowiązek, by adresaci uzyskali akceptację właściwej służby ochrony zabytków dla planowanego usytuowania i rodzaju materiału obiektów małej architektury na terenach ZP1. Zdaniem Sądu nałożenie takiego obowiązku na adresatów uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 cytowanego rozporządzenia. W przekonaniu Sądu przepis ustawy i rozporządzenia nie nadaje radzie gminy kompetencji do nałożenia tego rodzaju obowiązku na adresatów planu miejscowego. Słusznie przy tym wskazał skarżący, że kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków określa w szczególności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446). Przepis ten, ani też przepis art. 19

ust. 3 teź ustawy nie dają radzie gminy uprawnienia do modyfikowania zakresu kompetencji organu ochrony zabytków.

Dlatego teź należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 11 zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 cytowanego rozporządzenia i w związku z art. 19 ust. 3 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Sąd podzielił również zastrzeżenia Wojewody wobec przepisu w § 10 ust. 8 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że *„Dopuszcza się, pod nadzorem służby konserwatorskiej, rozbiórkę budynków i budowli znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a nie wpisanych do rejestru zabytków, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi.”*. Zdaniem Sądu brak jest kompetencji dla rady gminy do regulowania tego, czy dany obiekt budowlany może być poddany rozbiórce czy teź innym robotom budowlanym oraz wskazywanie przesłanek, jakie mają być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o rozbiórce danego obiektu. Trzeba zauważyć, że w myśl art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast definicję „ochrony zabytków” zawiera art. 4 cytowanej ustawy.

Zdaniem Sądu przytoczony § 10 ust. 8 zaskarżonej uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Gminy Zgorzelec kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Naruszenie prawa w tym zakresie ma charakter istotny, ponieważ Rada działała bez podstawy prawnej. Sąd aprobuje pogląd Wojewody, że kwestia rozbiórki obiektu budowlanego uregulowana jest w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), a więc brak jest kompetencji dla Rady Gminy Zgorzelec do regulowania tej kwestii w zaskarżonej uchwale. Brak teź po stronie Rady było kompetencji do nakładania na organ ochrony zabytków kompetencji „nadzorowania” ewentualnej rozbiórki obiektu budowlanego. Stąd teź należało stwierdzić nieważność § 10 ust. 8 zaskarżonej uchwały.

Następnie Sąd stwierdził, że zasadny jest zarzut Wojewody wobec § 14 ust. 16 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że *„Dopuszcza się prowadzenie infrastruktury technicznej na całym obszarze planu zgodnie z przepisami odrębnymi.”* Przepis ten został umieszczony w części uchwały poświęconej zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Kompetencja rady gminy w tym zakresie wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Po myśli § 4 pkt 9 cytowanego już w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że § 14 ust. 16 zaskarżonej uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 cytowanego rozporządzenia w stopniu istotnym. Jest tak, ponieważ Rada Gminy Zgorzelec w omawianym przepisie uchwały odwołała się wyłącznie do „przepisów odrębnych”, a więc nie dokonała w istocie kreacji żadnej konkretnej zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Wspomnieć przy tym wypada, że odsyłanie adresatów zaskarżonej uchwały do „przepisów odrębnych” może być uznane za swoistą informację, czy pouczenie, a nawet może mieć pewien walor edukacyjny. Jednak zdaniem Sądu akt prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie służy celom informacyjnym czy edukacyjnym, ale jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy. Dlatego uchwała tego rodzaju jak zaskarżona w niniejszej sprawie powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wywodzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżony § 14 ust. 16 omawianej uchwały kryterium tego nie spełniał, dlatego Sąd stwierdził nieważność tego przepisu.

Uwzględniając poczynione rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach postępowania nie orzeczono, ponieważ na mocy art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) niniejsze postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych, a skarżący nie był zastępowany przez pełnomocnika, więc nie było podstaw do stosowania art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.