

**W Y R O K**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)  
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia WSA Alicja Palus  
Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 maja 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na § 6 ust. 2 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 1 we  
fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek”, § 8 ust. 4  
pkt 8 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów”, § 8 ust. 5  
pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez operatora sieci”, § 8 ust. 5 pkt 5  
we fragmencie „wyznaczoną w planie”, § 8 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „wyznaczona w  
rysunku planu”, § 8 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „określonych przez zarządzającego  
siecią”, § 8 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami  
sieci”, § 14 ust. 1 pkt 5, § 14 ust. 2 [pierwszego] pkt 4 we fragmencie „za zgodą  
właścicieli gruntów”, § 14 ust. 2 [drugiego], § 23 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na  
warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 24 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i  
na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 25 ust. 2 we fragmencie „za zgodą  
i na warunkach ustalonych przez jej administratora”  
uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie  
z dnia 29 sierpnia 2013 r. Nr XLVII/75/2013  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta  
Ząbkowice Śląskie

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek”, § 8 ust. 4 pkt

8 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów”, § 8 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez operatora sieci”, § 8 ust. 5 pkt 5 we fragmencie „wyznaczoną w planie”, § 8 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „wyznaczona w rysunku planu”, § 8 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „określonych przez zarządzającego siecią”, § 8 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci”, § 14 ust. 1 pkt 5, § 14 ust. 2 [pierwszego] pkt 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli gruntów”, § 14 ust. 2 [drugiego], § 23 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 24 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 25 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora” zaskarżonej uchwały;

- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Ząbkowice Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2013 r. Rada Miejska Ząbkowice Śląskie, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ząbkowice Śląskie, zatwierdzonego uchwałą Nr VI/19/2010 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 2 czerwca 2010 r., podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” uchwałą Nr XLVII/75/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Ząbkowice Śląskie.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaskarżył opisaną na wstępie uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności następujących przepisów uchwały: § 6 ust. 2 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek”, § 8 ust. 4 pkt 8 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów”, § 8 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez operatora sieci”, § 8 ust. 5 pkt 5 we fragmencie „wyznaczoną w planie”, § 8 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „wyznaczona w rysunku planu”, § 8 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „określonych przez zarządzającego siecią”, § 8 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci”, § 14 ust. 1 pkt 5, § 14 ust. 2 [pierwszego] pkt 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli gruntów”, § 14 ust. 2 [drugiego], § 23 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 24 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 25 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora” oraz zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

Strona skarżąca powyższy wniosek uzasadniła podjęciem:

- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu

- upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- § 8 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek”, § 8 ust. 4 pkt 8 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów”, § 8 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez operatora sieci”, § 8 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „określonych przez zarządzającego siecią”, § 8 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci”, § 14 ust. 2 [pierwszego] pkt 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli gruntów” uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
  - § 8 ust. 5 pkt 5 we fragmencie „wyznaczoną w planie” oraz § 8 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „wyznaczona w rysunku planu” uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu poprzez brak powiązania tekstu planu z rysunkiem planu;
  - § 14 ust. 2 [drugiego] uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
  - § 14 ust. 1 pkt 5, § 23 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 24 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 25 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora” uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia oraz art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w

planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także naruszeniu ustawowych kompetencji zarządcy drogi;

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że mocą § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „W granicach strefy ochrony konserwatorskiej „B” uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków wymagają:

- a) projekty kolorystyki elewacji frontowych oraz pozostałych o ile podlegają ekspozycji z terenów publicznych,
- b) zmiany materiałów wykończeniowych elewacji, o których mowa w lit. b oraz pokrycia dachów,
- c) zmiany zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej,
- d) projekty powtarzalnych obiektów i elementów architektonicznych i plastycznych,
- e) lokalizacje indywidualnych obiektów i form plastycznych wolnostojących i wbudowanych.”.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazał, że w myśl art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być określana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. wykraczają one bowiem poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w granicach strefy ochrony konserwatorskiej. Określone w miejscowym planie zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także obowiązujące na obszarach stref ochrony konserwatorskiej ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków nie mogą nakładać obowiązku dokonania uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków przeprowadzenia czynności określonych w kwestionowanych przez organ nadzoru zapisach. Wskazane zapisy uchwały regulują materię unormowaną w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają postanowienia wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ponadto, przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. kompetencja nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie postanowień dotyczących obowiązku uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków dokonania określonych czynności. O tym, jakie czynności wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, przesądza art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się upoważnienie do regulowania kwestii związanych z postępowaniem już uregulowanym w ustawie. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompleksowo reguluje kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym ze strefą ochrony konserwatorskiej czy zabytkiem.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nieopubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy – zdaniem Wojewody - uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w

związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Ponadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 636/10) wskazał, że nałożenie na adresatów zamieszczonych w uchwale zakazów bądź ograniczeń dodatkowego obowiązku uzgodnień z konserwatorem zabytków samo w sobie stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej, pozwalającej na wprowadzenie w planie określonych zakazów bądź ograniczeń. Ponadto Sąd ten zwrócił uwagę, że kompetencje i zakres zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków wynikają z ustawy, a rada gminy, nie jest władna modyfikować - poprzez poszerzanie kompetencji tego organu - w drodze aktu prawa miejscowego zakresu zadań konserwatora zabytków w niej określonych. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 215/12).

W zaskarżonej uchwale Rada przyjęła: w § 8 ust. 4 pkt 1: „W zakresie odprowadzania wód opadowych ustala się odprowadzanie wód opadowych do istniejącego i planowanego systemu sieci kanalizacji deszczowej, oraz do rowów melioracyjnych znajdujących się w obrębie obszaru objętego planem, na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek.”; w § 8 ust. 4 pkt 8: „W zakresie odprowadzania wód opadowych ustala się zarurowanie melioracyjnych rowów otwartych kolidujących z planowanym zainwestowaniem, na warunkach określonych przez administratora rowów.”; w § 8 ust. 5 pkt 1: „W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się dostawę gazu z rozdzielczej sieci gazowej, na warunkach określonych przez operatora sieci.”; w § 8 ust. 6 pkt 6: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się budowę dodatkowych stacji transformatorowych, stosownie do potrzeb, zlokalizowanych na terenie własnym Inwestora w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy.”; w § 8 ust. 8 pkt 2: „W zakresie telekomunikacji ustala się lokalizowanie sieci telekomunikacyjnych we wspólnych kanałach zbiorczych w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci.”; w § 14 ust. 2 [pierwszym] pkt 4: „Linie rozgraniczające tereny komunikacji publicznej mogą być korygowane w kierunku poszerzenia dróg i ulic za zgodą właścicieli gruntów, których poszerzenie dotyczy o szerokość nie większą niż 3 m.”

Organ nadzoru zwrócił tutaj uwagę, że w § 14 zaskarżonej uchwały umieszczono dwa ustępy oznaczone cyfrą „2”. W niniejszej skardze Wojewoda powołuje się zatem odpowiednio na § 14 ust. 2 [pierwszy] oraz § 14 ust. 2 [drugi] zaskarżonej uchwały.

W powyższych przepisach we fragmentach wskazanych w zakresie zaskarżenia wprowadzono przepisy, które realizację poszczególnych postanowień planu uzależniają od ustalenia, uzgodnienia, określenia warunków czy uzyskania zgody podmiotów innych niż Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich. W ocenie organu nadzoru w powyższych przepisach doszło do naruszenia kompetencji do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., skonkretyzowanej w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady 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. Zdaniem Wojewody w przepisach u.p.z.p. i rozporządzenia określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącej się w granicach władztwa pianistycznego gminy. Jak wskazał, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Do czasu kiedy nie zostanie zmieniony lub uchylony, wiąże także organy gminy oraz organy państwa. Postanowienia planu mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Podmiotem uprawnionym do wprowadzenia tych postanowień jest natomiast wyłącznie organ stanowiący gminy. Rada Miejska nie powinna była zatem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do ustalenia, uzgodnienia, określenia warunków czy wyrażenia zgody wobec wprowadzanych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy



systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać – zdaniem Wojewody - przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Rada Miejska w § 8 ust. 5 pkt 5 i 6 zaskarżonej uchwały postanowiła: „W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się:

- 5) istniejący w północno-wschodniej części obszaru objętego planem gazociąg wysokiego ciśnienia podlega przebudowie wraz z realizacją drogi zbiorczej KDZ1 w sposób umożliwiający racjonalne i zgodne z planem wykorzystanie terenów MN1, MN3 oraz MN9. Do czasu przełożenia gazociągu należy respektować wyznaczoną w planie strefę ochronną wyłączoną spod zabudowy.
- 6) wyznaczona w rysunku planu strefa ochronna gazociągu, o którym mowa w p-cie 5) traci swą ważność z chwilą realizacji warunku określonego w wyżej wymienionym punkcie 5).”.

Tymczasem na rysunku planu nie wyznaczono strefy ochronnej gazociągu wysokiego ciśnienia wyłączonej spod zabudowy. W piśmie z dnia 29 stycznia 2014 r. Nr NK-N.4131.159.9.2013.SP1-2 organ nadzoru wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii. Kierownik Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Przestrzennej w Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śląskich w piśmie z dnia 4 lutego 2014 r. Nr IGP.6721.1.2014 wyjaśnił, że wskazana strefa ochronna została ustanowiona zgodnie z przepisami szczególnymi, w szczególności rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055), rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 139, poz. 686), zarządzeniem Ministra Przemysłu z dnia 24 czerwca 1989 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 45, poz. 243). Zadaniem Kierownika ustalenie § 8 ust. 5 pkt 5 i 6 jest uregulowanie kwestii zagospodarowania nieruchomości po wykonaniu przebudowy gazociągu wysokiego ciśnienia. Oczywiście założenie, że wskazana strefa wynika z przepisów szczególnych, wskazuje, że ograniczenia w zagospodarowaniu z niej wynikające również znajdują swoje podstawy w przepisach odrębnych. W takim przypadku zapisy par. 8 ust. 5 pkt 5 i

6 stanowią informację, jednakże z uwagi na fakt, iż dotyczą możliwości zagospodarowania terenu zostały przytoczone w formie ustaleń planu. Ponadto Kierownik wskazał, że przebieg sieci gazowej znajduje się na mapie zasadniczej będącej podkładem planu, ponieważ jednak strefa ochronna od gazociągu zgodnie z przepisami szczególnymi zależy od szeregu czynników zmiennych w czasie (np. materiał z jakiego wykonany jest gazociąg, rok budowy, ciśnienie nominalne) dlatego nie wskazano jej jednoznacznie na rysunku planu, a jedynie opisano konsekwencje jej występowania w obszarze planu.

Jak wskazał Wojewoda, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 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. Natomiast § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu nie może istnieć żadna niespójność. Organ nadzoru zwrócił też uwagę, że postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem w części graficznej planu nie wskazano strefy ochronnej gazociągu wysokiego ciśnienia wyłączonej spod zabudowy, a strefa ta funkcjonuje w części tekstowej planu (§ 8 ust. 5 pkt 5 i 6 zaskarżonej uchwały), to oznacza, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną.

Potwierdzenie słuszności przedstawionej w skardze argumentacji znajduje uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 r., w którym stwierdzono, że „tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość; część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (...). Jeżeli zatem istnieje niespójność między częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p” (sygn. akt II SA/Wr 328/12).

W § 14 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały Rada przyjęła natomiast: „Dopuszczalne parametry reklam wolno-stojących określi zarządca drogi.”. Z kolei w § 23 ust. 2, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 2 zaskarżonej uchwały przyjęto postanowienia o takiej samej treści: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 ustala się zakaz wznoszenia jakichkolwiek obiektów kubaturowych, zezwala się na obiekty tymczasowe, związane z eksploatacją drogi oraz sieci infrastruktury technicznej, za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora.”.

We wskazanych powyżej zapisach zaskarżonej uchwały doszło również – zdaniem Wojewody - do analogicznego przekroczenia zakresu kompetencji, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Mocą wspomnianych przepisów naruszono ponadto ustawowe uprawnienia zarządcy drogi. Zdaniem organu nadzoru zadania zarządcy drogi realizowane są na podstawie ustawy o drogach publicznych. Katalog ten ma charakter otwarty, co oznacza, że zarządca drogi powinien realizować również inne zadania, o ile tylko mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji - planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (R. Strachowska, *Komentarz do art. 20 ustawy o drogach publicznych*, ABC 2012). Powyższe uprawnienia wynikają z istoty zarządu sprawowanego na podstawie przepisów art. 19-22 ustawy o drogach publicznych. Tym samym zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogi zostały określone w akcie rangi ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, w ocenie Wojewody, że

organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę - formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów.

Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) - § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 14 ust. 2 [drugi] uchwały Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich przyjęła: „Dla terenów komunikacji oznaczonych na rysunku planu symbolami KDG, KDZ, KDL, KDD oraz KDW ustala się następujące zasady obsługi terenów zabudowanych lub przeznaczonych na zabudowę:

- 1) dla nieruchomości przyległych do terenu dróg - KDG obowiązuje zakaz realizacji nowych włączeń,
- 2) dla nieruchomości przyległych do terenów dróg dojazdowych - KDD lub dróg wewnętrznych - KDW wyklucza się bezpośrednie wjazdy z dróg lokalnych - KDL lub zbiorczych - KDZ,
- 3) dla nieruchomości przyległych wyłącznie do terenów dróg lokalnych - KDL, lub zbiorczych - KDZ dopuszcza się bezpośrednie wjazdy z tych dróg, przy czym nieruchomości przyległe jednocześnie do dróg obu tych kategorii mogą posiadać bezpośredni wjazd tylko z drogi lokalnej - KDL,

- 4) nieruchomości posiadające wjazdy z dróg publicznych przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały mogą być obsługiwane na dotychczasowych zasadach.”

W ocenie organu nadzoru powyższymi zapisami Rada postanowiła o wprowadzeniu zasad dotyczących lokalizacji zjazdów w rozumieniu ustawy o drogach publicznych z dróg publicznych i wewnętrznych na określone w uchwale nieruchomości. Zgodnie bowiem z definicją sformułowaną w art. 4 pkt 8 tej u.p.z.p. przez „zjazd” rozumie się połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez pojęcie „dostępu do drogi publicznej” należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Rada Miejska stanowiąc o zakazie lokalizacji zjazdów z drogi publicznej - zdaniem Wojewody - przekroczyła zakres upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy), a także naruszyła uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie o drogach publicznych.

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o drogach klasyfikuje drogi publiczne. Zarządcami dróg, jak stanowi art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w 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 w/w ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 w/w ustawy) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 w/w ustawy). 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 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 organu nadzoru 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 zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Powyższa sytuacja oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przestąpienie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, 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. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 20 lutego 2013 r. (II SA/Wr 859/12) oraz z dnia 19 września 2012 r. (II SA/Wr 364/12), zgodnie z którym „ustawowego nakazu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie można rozumieć jako przyzwolenia ustawodawcy na wprowadzenie generalnego zakazu budowy nowych zjazdów z drogi publicznej”.

Jak zauważył Wojewoda, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia. Określony

powołanymi przepisami u.p.z.p. i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Miejska, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne oraz treść zaskarżonych przepisów uchwały Wojewoda stwierdził, że Rada Miejska przekroczyła zakres przyznanego upoważnienia, a także naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Gmina Ząbkowice Śląskie uznała ją za zasadną w całości.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „u.p.p.s.a.”, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Kryterium legalności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz terenowych organów administracji rządowej stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. 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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.p.s.a.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 u.p.p.s.a..

Wskazać tutaj należy, że 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 z treścią art. 28 ust. 1 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, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: *Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 03.80.717), w: T.



Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, 2004).

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.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie z dnia 29 sierpnia 2013 r. Nr XLVII/75/2013 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Ząbkowice Śląskie.

W pierwszej kolejności należało podzielić zarzut strony skarżącej co do podjęcia § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zgodnie z treścią § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały w granicach strefy ochrony konserwatorskiej „B” wprowadzono obowiązek uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków projekty kolorystyki elewacji frontowych oraz pozostałych o ile podlegają ekspozycji z terenów publicznych, zmiany materiałów wykończeniowych elewacji, o których mowa w lit. b oraz pokrycia dachów, zmiany zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, projekty powtarzalnych obiektów i elementów architektonicznych i plastycznych, lokalizacje indywidualnych obiektów i form plastycznych wolnostojących i wbudowanych. Oceniając legalność w/w zapisu, 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 wykroczać 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 różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Wprowadzając analizowane regulacje § 6 ust. 2 pkt 2 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.

Należy w tym miejscu także wskazać na przepis art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl zaś art. 19 ust. 3 tejże ustawy 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. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta jednak nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zdaniem Sądu kwestionowany przez Wojewodę fragment § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały wykracza 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 w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności - nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Należy również wskazać, że właściwy wojewódzki konserwator zabytków orzeka w drodze decyzji o prowadzeniu badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie nabytków i opiece nad zabytkami wskazuje jakie czynności wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że zapisy § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały wprowadzające obowiązek uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków określonych czynności nie mieszczą się zatem w przyznanej art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. kompetencji.

Za słuszne Sąd uznał również zarzuty podjęcia § 8 ust. 4 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów i rzek”, § 8 ust. 4 pkt 8 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora rowów”, § 8 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez operatora sieci”, § 8 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „określonych przez zarządzającego siecią”, § 8 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci”, § 14 ust. 1 pkt 5, § 14 ust. 2 [pierwszego] pkt 4 we fragmencie „za zgodą właścicieli gruntów”, § 14 ust. 2 [drugiego], § 23 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 24 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora”, § 25 ust. 2 we fragmencie „za zgodą i na warunkach ustalonych przez jej administratora” zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Ponadto, zakwestionowane zapisy § 14 ust. 1 pkt 5, § 23 ust. 2, § 24 ust. 2, § 25 ust. 2 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.), polegającym na naruszeniu ustawowych kompetencji zarządcy drogi.

Zdaniem Sądu wskazane powyżej przepisy zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim zostały zakwestionowane przez Wojewodę wydane zostały bez podstawy prawnej. Analiza norm prawnych znajdujących zastosowanie przy uchwalaniu planów miejscowych wskazuje bowiem, że brak w nich podstawy dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uwzględniania warunków określonych przez administratora rowów i rzek, drogi czy operatora sieci, uzyskania zgody właścicieli gruntów czy administratora drogi na określone działania adresatów planu miejscowego, określania lokalizacji dodatkowych stacji transformatorowych przez zarządzającego siecią, porozumiewania się ze wszystkimi operatorami sieci na lokalizowanie sieci telekomunikacyjnych we wspólnych kanałach zbiorczych, określania

dopuszczalnych parametrów reklam wolnostojących przez zarządcę drogi, czy też zasad obsługi terenów zabudowanych lub przeznaczonych na zabudowę.

Przede wszystkim wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia wspomniane zasady 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazu dokonywania uzgodnień, porozumień, uwzględnienia warunków albo zasad ustalonych przez określone już podmioty. Wskazane przepisy rangi ustawowej nakazują natomiast przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z administratorem rowów i rzek, drogi, operatorem sieci, właścicielem gruntów, zarządzającym siecią, zarządcą drogi.

Nie ulega wątpliwości, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci, cieku czy terenu wymaga dokonania uzgodnień z ich dysponentami (zawarcia umowy itp.), jednakże, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego, regulowanie kwestii tych uzgodnień w akcie prawa powszechnie obowiązującego (akcie prawa miejscowego) nie jest dopuszczalne. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekąźnikiem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uchwała winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżone przepisy uchwały kryterium tego nie spełniają. Co więcej, uzależnienie możliwości dokonania określonych

czynności od uzyskania zgody oraz warunków wskazanych przez wymienione już podmioty wprowadzać może ryzyko odstąpienia od postulowanych w miejscowym planie zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem. Stosowanie zaskarżonych przepisów uchwały mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji z powodu bliżej niesprecyzowanych działań podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Innymi słowy, w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie realizacji określonych postanowień miejscowego planu adresatom norm prawnych zawartych w uchwale, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Należy również wskazać na zapisy § 14 ust. 2 [drugi] zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym: „Dla terenów komunikacji oznaczonych na rysunku planu symbolami KDG, KDZ, KDL, KDD oraz KDW ustala się następujące zasady obsługi terenów zabudowanych lub przeznaczonych na zabudowę:

- 1) dla nieruchomości przyległych do terenu dróg - KDG obowiązuje zakaz realizacji nowych włączeń,
- 2) dla nieruchomości przyległych do terenów dróg dojazdowych - KDD lub dróg wewnętrznych - KDW wyklucza się bezpośrednio wjazdy z dróg lokalnych - KDL lub zbiorczych - KDZ,
- 3) dla nieruchomości przyległych wyłącznie do terenów dróg lokalnych - KDL, lub zbiorczych - KDZ dopuszcza się bezpośrednio wjazdy z tych dróg, przy czym nieruchomości przyległe jednocześnie do dróg obu tych kategorii mogą posiadać bezpośredni wjazd tylko z drogi lokalnej - KDL,
- 4) nieruchomości posiadające wjazdy z dróg publicznych przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały mogą być obsługiwane na dotychczasowych zasadach.”

Lektura powyższych zapisów pozwala na stwierdzenie, że Rada wprowadziła w nich zasady dotyczące lokalizacji zjazdów w rozumieniu ustawy o drogach publicznych z dróg publicznych i wewnętrznych na określone w uchwale nieruchomości, czym przekroczyła zakres poważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – o czym była mowa wyżej), a także naruszyła uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie o drogach publicznych. Jak wskazał Wojewoda, w

ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) określono w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi, w tym m.in. dotyczące budowy lub przebudowy zjazdu. W sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej, nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji należy podzielić prezentowane we wcześniejszych wyrokach stanowisko, że w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. wyroki z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SAWr 717/13, II SAWr 718/13).

Słusznymi są również zarzuty podjęcia § 8 ust. 5 pkt 5 we fragmencie „wyznaczoną w planie” oraz § 8 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „wyznaczona w rysunku planu” zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu poprzez brak powiązania tekstu planu z rysunkiem planu.

W § 8 ust. 5 pkt 5 i pkt 6 zaskarżonej uchwały postanowiono: „W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się:

- 5) istniejący w północno-wschodniej części obszaru objętego planem gazociąg wysokiego ciśnienia podlega przebudowie wraz z realizacją drogi zbiorczej KDZ1 w sposób umożliwiający racjonalne i zgodne z planem wykorzystanie terenów MN1, MN3 oraz MN9. Do czasu przełożenia gazociągu należy respektować wyznaczoną w planie strefę ochronną wyłączoną spod zabudowy.
- 6) wyznaczona w rysunku planu strefa ochronna gazociągu, o którym mowa w p-cie 5) traci swą ważność z chwilą realizacji warunku określonego w wyżej wymienionym punkcie 5).”.

Jak słusznie wskazał organ nadzoru, na rysunku planu nie wyznaczono strefy ochronnej gazociągu wysokiego ciśnienia wyłączonej spod zabudowy. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu nie może istnieć żadna niespójność. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwić jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy

powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Skoro zatem w części graficznej planu nie wskazano strefy ochronnej gazociągu wysokiego ciśnienia wyłączonej spod zabudowy, a strefa ta funkcjonuje w części tekstowej planu (§ 8 ust. 5 pkt 5 i pkt 6 zaskarżonej uchwały), to oznacza, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało stwierdzić nieważność zakwestionowanych przez stronę skarżącą przepisów zaskarżonej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, podniesionych w skardze uchybień w zasadzie nie zakwestionowała także strona przeciwna.

Mając na uwadze poczynione rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. jak w punkcie I sentencji wyroku, zaś stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. – jak w punkcie II sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego znalazło podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. (punkt III sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkiewicz

k.g.