



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 listopada 2012 r.

Poz. 4401

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 394/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak – spr.
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole

z dnia 28 października 2011 r. nr X/50/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Bartoszów, Czarnków, Gniewomierz, Koiszków, Mąkolice, Koskowice, Księginice, Lubień i Raczkowa

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków” oraz w pkt 5 we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, ust. 6 pkt 2 lit. d) i ust. 8 pkt 6 lit. c) we fragmencie: „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel” oraz § 6 ust. 4 pkt 2 i § 9 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie I;

III. zasądza od Gminy Legnickie Pole na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2011 r. Rada Gminy Legnickie Pole podjęła uchwałę nr X/50/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Bartoszków, Czarnków, Gniewomierz, Koiszków, Mąkolice, Koskowice, Księginice, Lubień i Raczkowa.

W § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) tej uchwały zawarto unormowania o następującej treści: „§ 4. (...) 4. Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej:

(...) 4) tereny: 17.MN w całości oraz 14.MN częściowo znajdują się w granicach strefy „K” – ochrony krajobrazu kulturowego – w jej zasięgu ustala się:

(...) d) nakaz uwzględnienia wymogów wynikających z przepisów odrębnych (tj. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami) podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków”.

W § 4 ust. 6 pkt 2 lit. d) zaskarżonej uchwały podano:

„§ 4. (...) 6. Ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów:

(...) 2) obszar planu znajduje się w strefie otoczenia lotniska, gdzie obowiązują ustalenia zgodne z przepisami odrębnymi: ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 roku w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz. U. Nr 130, poz. 1192 z późniejszymi zmianami), w szczególności:

(...) d) nakaz zgłaszania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego wszelkich przeszkód lotniczych oraz ich znakowania”.

W § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c) zawarto unormowanie:

„§ 4. (...) 8. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej:

(...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się:

(...) c) w przypadku zaistnienia kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącym uzbrojeniem elektroenergetycznym, przebudowa istniejącego uzbrojenia elektroenergetycznego po uzyskaniu warunków na przebudowę tych urządzeń i zawarciu stosownej umowy lub porozumienia o przebudowę sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej z administratorem sieci; koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel”.

W § 6 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono:

„§ 6. (...) 4. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej:

(...) 2) na terenie 21.MN-U zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi powiatowej, znajdującej się poza granicą opracowania”.

W § 9 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały podano:

„§ 9. (...) 2. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej:

1) dla terenu: 4.KDW zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi powiatowej, znajdującej się poza granicą opracowania”.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski.

Powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole nr X/50/2011 z dnia 28 października 2011 r.

w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Bartoszów, Czarnków, Gniewomierz, Koisków, Mąkolice, Koskowice, Księginice, Lubień i Raczkowa, w części dotyczącej:

- 1) § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków” oraz pkt 5 we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 32 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP – „konserwator zabytków”,
- 2) § 4 ust. 6 pkt 2 lit. d, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 87 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t. jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.), § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.) i z art. 7 Konstytucji RP,
- 3) § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c we fragmencie: „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel”, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 353¹ kc,
- 4) § 6 ust. 4 pkt 2 i § 9 ust. 2 pkt 1, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) oraz art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)

i wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że z uwagi na upływ 30 dniowego terminu od doręczenia organowi nadzoru przedmiotowej uchwały, zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności tej uchwały w zakresie wyżej określonym, co uzasadnia złożenie niniejszej skargi.

Przytoczywszy treść § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) i pkt 5 zaskarżonej uchwały organ nadzoru podkreślił, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), 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 miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zaznaczając, że wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, organ nadzoru podkreślił, że upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Zdaniem Wojewody, omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków stron w procesie inwestycyjnym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej. Ponadto obowiązki te wynikają wprost m.in. z art. 31 i 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i dotyczą jedynie prowadzonych robót budowlanych lub ziemnych nie zaś wszelkich prac inwestycyjnych, a Rada Gminy Legnickie Pole 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. Zdaniem Wojewody kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Gminy Legnickie Pole w przedmiotowej uchwale, nakazów (informacji) dotyczących konieczności uwzględniania wymogów wynikających z przepisów

odrębnych podczas prowadzenia prac inwestycyjnych. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do rozstrzygania, które z obowiązujących norm prawnych i w jakim zakresie strona procesu inwestycyjnego zobowiązana jest uwzględniać w trakcie prowadzenia prac inwestycyjnych. Takie zapisy nie mogą stanowić ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, że realizując kompetencję wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, Rada Gminy Legnickie Pole podjęła § 4 ust. 6 pkt 2 lit. d) zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem prawa. Przywołując art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 21 ust. 2 pkt 28 i art. 87 ust. 2, 3 i 4 Prawa lotniczego, Wojewoda podkreślił, że przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzą normę kompetencyjną, dającą organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, co dotyczy m.in. lotnisk i naziemnych obiektów lotniczych podlegających szczególnej ochronie ze względów bezpieczeństwa. Zdaniem Wojewody, omawiana kompetencja nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków dotyczących zgłaszania przeszkód lotniczych i ich znakowania. Obowiązki i formy działania podmiotów zobowiązanych zostały bowiem określone przez ustawodawcę w m.in. art. 87 ust. 2, 3 i 4 Prawa lotniczego oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Rada Gminy Legnickie Pole nie posiada kompetencji do ingerowania w kształt powyższych przepisów i jej działanie należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, w zakresie dotyczącym ochrony lotniska i naziemnych obiektów lotniczych znajdujących się na terenie objętym miejscowym planem. Zdaniem Wojewody, kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, a nie – jak uczyniła w tej sprawie Rada Gminy Legnickie Pole – o charakterze proceduralnym, związanych z koniecznością zgłaszania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Wskazując na powyższe organ nadzoru wywiódł, iż w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia 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 zgłaszania przeszkód lotniczych i ich znakowania.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały wykazało również, że korzystając z kompetencji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, Rada Gminy Legnickie Pole podjęła § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c) zaskarżonej uchwały, w kwestionowanym fragmencie, również z istotnym naruszeniem prawa. Przywołując art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewoda wywiódł, że rada gminy w stosunku do infrastruktury technicznej powinna ustalić sieć infrastruktury technicznej wraz z jej parametrami, określenie warunków powiązania tej sieci z układem zewnętrznym oraz dotyczące jej wskaźniki. Tymczasem kwestionowany fragment uchwały dotyczy ustalenia podmiotu zobowiązanego do pokrycia kosztów przebudowy uzbrojenia elektroenergetycznego w przypadku kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącym uzbrojeniem. Zdaniem organu nadzoru, przywołany wyżej przepis kompetencyjny nie zawiera upoważnienia do ustalenia w miejscowym planie, który podmiot i w jakim zakresie będzie zobowiązany do poniesienia kosztów przebudowy uzbrojenia, a stanowienie w tym zakresie stanowi rażące naruszenie prawa polegające na przekroczeniu kompetencji ustawowych. Na poparcie swoich wywodów Wojewoda Dolnośląski powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99 (OTK 2000/5/141), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06 (NZZS 2007/4/69) i podkreślił, że akt prawa miejscowego, jako akt powszechnie obowiązujący, nie może zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej (zobowiązań) stron określonego stosunku prawnego, bowiem jest to materia uregulowana w Kodeksie cywilnym, a w szczególności w art. 353¹ kc.

W opinii organu nadzoru, § 6 ust. 4 pkt 2 i § 9 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały, podjęte również w ramach kompetencji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszają w sposób istotny prawo. Powołując się na art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 6a ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 oraz art. 29 ustawy o drogach publicznych i podkreślając, że zgodnie z art. 29 ust. 4 tej ustawy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, Wojewoda zaznaczył, że 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 w sprawach tej kategorii, a uznaniowy charakter tego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obowiązywać zarządcy drogi 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 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. Organ nadzoru zauważył, że 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. Wojewoda stwierdził, iż sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę podano, że skarżone zapisy zostały umieszczone w uchwale na wyraźne żądanie podmiotów opiniujących uchwałę na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uznając skargę strona przeciwna wniosła o nieobciążanie Rady kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei

przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą 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. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków” oraz w pkt 5 we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, ust. 6 pkt 2 lit. d) i ust. 8 pkt 6 lit. c) we fragmencie: „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel” oraz § 6 ust. 4 pkt 2 i § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 28 października 2011 r. nr X/50/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Bartoszów, Czarnków, Gniewomierz, Kojszków, Mąkolice, Koskowice, Księginice, Lubień i Raczkowa.

Skarga organu nadzoru jest uzasadniona.

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4, 7 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647), w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4); granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (pkt 7), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

W myśl art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych; oraz 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.

Wedle art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Stosownie zaś do ust. 2 tego artykułu, 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.

Jak trafnie podkreślił organ nadzoru we wniesionej skardze, wskazane wyżej upoważnienia ustawowe zakreślają kompetencję rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, przy czym upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Wojewoda Dolnośląski słusznie uznał, iż zaskarżone przez niego uregulowania uchwały zawarte w jej § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków” oraz pkt 5 we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższa norma kompetencyjna nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków stron w procesie inwestycyjnym, gdyż obowiązki takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej. Ponadto obowiązki te wynikają wprost m.in. z art. 31 i 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i dotyczą jedynie prowadzonych robót budowlanych lub ziemnych nie zaś wszelkich prac inwestycyjnych, a rada gminy nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Jak trafnie zauważył organ 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, nakazów (informacji) dotyczących konieczności uwzględniania wymogów wynikających z przepisów odrębnych podczas prowadzenia prac inwestycyjnych. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do rozstrzygania, które z obowiązujących norm prawnych i w jakim zakresie strona procesu inwestycyjnego zobowiązana jest uwzględniać w trakcie prowadzenia prac inwestycyjnych. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że takie zapisy nie mogą stanowić ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podzielić też należy stanowisko organu nadzoru, że realizując kompetencję wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, Rada Gminy Legnickie Pole podjęła § 4 ust. 6 pkt 2 lit. d) zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t. jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.), do zadań i kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych, a w szczególności uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń naziemnych.

W myśl zaś art. 87 ust. 2, 3 i 4 Prawa lotniczego, obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zwane dalej "przeszkodami lotniczymi", powinny być niezwłocznie zgłoszone Prezesowi Urzędu i oznakowane (ust. 2). Obowiązek oznakowania i zgłoszenia przeszkód lotniczych obciąża posiadacza nieruchomości, na której taka przeszkoda się znajduje, z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 3). Jeżeli obiekt budowlany lub obiekt naturalny stał się przeszkodą lotniczą w wyniku budowy lub rozbudowy lotniska, oznakowanie wykonuje się na koszt zarządzającego lotniskiem (ust. 4).

Jak trafnie podkreślił Wojewoda Dolnośląski, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzą normę kompetencyjną, dającą organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, co dotyczy m.in. lotnisk i naziemnych obiektów lotniczych podlegających szczególnej ochronie ze względów bezpieczeństwa. Omawiana kompetencja, co słusznie zauważył organ nadzoru, nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków dotyczących zgłaszania przeszkód lotniczych i ich znakowania. Obowiązki i formy działania podmiotów zobowiązanych zostały bowiem określone przez ustawodawcę w m.in. art. 87 ust. 2, 3 i 4 Prawa lotniczego oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.). Rada Gminy Legnickie Pole nie posiada kompetencji do ingerowania w kształt powyższych przepisów, dlatego też uchwalenie przez tę Radę § 4 ust. 6 pkt 2 lit. d) w brzmieniu zawartym w zaskarżonej uchwale należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji rady gminy.

Prawidłowo przy tym organ nadzoru stwierdził, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, w zakresie dotyczącym ochrony lotniska i naziemnych obiektów lotniczych znajdujących się na terenie objętym miejscowym planem. Kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, a nie – jak uczyniła w tej sprawie Rada Gminy Legnickie Pole – o charakterze proceduralnym, związanych z koniecznością zgłaszania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Wskazując na powyższe organ nadzoru trafnie wywiódł, iż w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia 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 zgłaszania przeszkód lotniczych i ich znakowania.

Uzasadniony jest też zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że Rada Gminy Legnickie Pole z istotnym naruszeniem prawa podjęła § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c) zaskarżonej uchwały we fragmencie: „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel”. Analizowany przepis prawa miejscowego Rada uchwaliła korzystając z kompetencji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Jak już wyżej wskazano, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), 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.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów stwierdzić trzeba, że Wojewoda prawidłowo wywodził, że rada gminy w stosunku do infrastruktury technicznej powinna ustalić sieć infrastruktury technicznej wraz z jej parametrami, określić warunki powiązania tej sieci z układem zewnętrznym oraz ustalić dotyczące jej wskaźniki. Tymczasem kwestionowany fragment uchwały dotyczy ustalenia podmiotu zobowiązanego do pokrycia kosztów przebudowy uzbrojenia elektroenergetycznego w przypadku kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącym uzbrojeniem. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera upoważnienia do ustalenia w miejscowym planie, który podmiot i w jakim zakresie będzie zobowiązany do poniesienia kosztów przebudowy uzbrojenia, a stanowienie w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych. Jak trafnie wywodził organ nadzoru, powołując się na orzecznictwo, akt prawa miejscowego, jako akt powszechnie obowiązujący, nie może

zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej (zobowiązań) stron określonego stosunku prawnego, bowiem jest to materia uregulowana w Kodeksie cywilnym, a w szczególności w art. 353¹ kc.

Podzielić też należy stanowisko organu nadzoru, że § 6 ust. 4 pkt 2 oraz § 9 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały, podjęte również w ramach kompetencji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszają w sposób istotny prawo, to jest przywołany wyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

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.

Wedle art. 6a ust. 1 wymienionej wyżej ustawy, 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. Zgodnie z art. 5 ust. 1 do dróg krajowych zalicza się: 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; 2) drogi międzynarodowe; 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów); 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych; 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; 7) drogi o znaczeniu obronnym. W myśl zaś art. 6 ust. 1, do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych.

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).

Mając na uwadze treść powyższych Wojewoda Dolnośląski słusznie podkreślił, że zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych. Zgodzić się przy tym należy z organem nadzoru, że 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 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. Trafnie przy tym Wojewoda zaznaczył, 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. Organ nadzoru słusznie zauważył, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie zakazu „obsługi z drogi powiatowej”, co w konsekwencji przekłada się na zakaz lokalizowania zjazdów na tę drogę), skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja taka oznaczałaby przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jest niedopuszczalne i bezpodstawne. Ponadto kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w formie decyzji administracyjnej nie zaś w drodze procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy, w pełni podzielać stanowisko organu nadzoru, że unormowania zawarte w § 4 ust. 4 pkt 4 lit. d) we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych na zewnątrz budynków” oraz w pkt 5 we fragmencie: „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, ust. 6 pkt 2 lit. d) i ust. 8 pkt 6 lit. c) we fragmencie: „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel” oraz § 6 ust. 4 pkt 2 i § 9 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawowych oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 §1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.

Zauważyć wypada, że również Rada Gminy Legnickie Pole zgodziła się z argumentami przedstawionymi przez Wojewodę Dolnośląskiego i uznała skargę organu nadzoru za uzasadnioną.

Wobec złożenia przez organ nadzoru wniosku o zasądzenie kosztów postępowania i jednoznacznej treści art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd nie miał podstaw do nieobciążania Rady kosztami postępowania, które w niniejszej sprawie nie są wysokie (240 zł).