



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 listopada 2012 r.

Poz. 4403

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 395/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 września 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole
z dnia 28 października 2011 r. nr X/52/11
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Nowa Wieś Legnicka, Mąkolice i Koiszków

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 we fragmentach „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”, § 4 ust. 5 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c we fragmencie „koszt przebudowy istniejących linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel”, § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;

III. zasądza od Rady Gminy Legnickie Pole na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr X/52/2011 z dnia 28 października 2011 r. Rada Gminy Legnickie Pole przyjęła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole położonych w obrębach Nowa Wieś Legnicka, Mąkolice i Koiszków. Podstawę prawną uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miejscowym planem objęto sześć obszarów, których granice uwidoczniono w załącznikach do uchwały, a obszary te objęły następujące nieruchomości oznaczone geodezyjnie jako działki nr: 174/1 (część), 408/3 (część), 282/1 (część), 247/1, 243, 245, 244, 174/3, 247/2 – obręb Nowa Wieś Legnicka, nr 138/2, 138/7, 143/6 (część), 145/2, 145/3, 111, 112, 113/1 (część), 184, 207 – obręb Mąkolice oraz nr 94/3, 94/4, 158/1, 159 – obręb Koiszków. Rozdział 1 uchwały zawiera przepisy ogólne. W rozdziale 2 uchwały zawarto ustalenia ogólne dotyczące przeznaczenia terenów, a w rozdziale 3 ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski. Zakwestionował uchwałę w części dotyczącej: 1) §4 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) § 4 ust. 5 pkt 3 lit. c uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zw. z art. 87 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (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 Rzeczypospolitej Polskiej; 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 i art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.); 4) § 10 ust 2 pkt 1 i 2 uchwały, 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że w trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że w § 4 ust. 4 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole ustaliła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, postanawiając: w pkt 2: „2) tereny: 1.RM w całości znajduje się w granicach strefy' „OW” - obserwacji archeologicznej - w jej zasięgu ustala się nakaz uwzględniania 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”, a w pkt 3: „3)na terenach: 30.R, 32.R znajdują się stanowiska archeologiczne, w ich zasięgu oraz bezpośrednim sąsiedztwie obowiązują ustalenia zgodne z przepisami odrębnymi, tj. ustawą 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”. Zdaniem Wojewody norma kompetencyjna wynikająca z art. 15 ust. 2 pkt 4 i ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w miejscowym planie uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków stron w procesie inwestycyjnym, gdyż nie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej. Ponadto obowiązki nałożone w cytowanych przepisach zaskarżonej uchwały 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 kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie 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 i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do 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.

Następnie Wojewoda Dolnośląski podniósł zarzut wobec § 4 ust. 5 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały w brzmieniu: „3) obszar planu znajduje się w strefie otoczenia lotniska, gdzie obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi, tj. ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie 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: (...) c) nakaz zgłaszania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego wszelkich przeszkód lotniczych oraz ich znakowania”. Zdaniem Wojewody przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzą normę kompetencyjną, w oparciu o którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzyskał 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. Należy zaznaczyć, że kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Zdaniem skarżącego omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia o obowiązkach w zakresie zgłaszania przeszkód lotniczych i ich znakowania. Obowiązki, jak również formy działania podmiotów zobowiązanych zostały już 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. Według opinii skarżącego Rada Gminy Legnickie Pole nie posiada kompetencji do ingerowania w kształt tych przepisów i jej działanie należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i gospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym zgłaszania przeszkód lotniczych znakowania.

W dalszej części skargi wskazano również, że w § ust. 8 pkt 6 lit. c zaskarżonej uchwały postanowiono: „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 istniejącej linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel.”. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia planu powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, 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. Oznacza to, że rada gminy w stosunku do struktury technicznej powinna ustalić sieć infrastruktury technicznej wraz z jej parametrami, określenie warunków powiązania tej sieci z układem zewnętrznym oraz uczące jej wskaźniki. Tymczasem kwestionowany przez organ nadzoru 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 zakresie stanowi rażące naruszenie prawa polegające na przekroczeniu kompetencji ustawowych. Na poparcie tej tezy przytoczono również orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym "narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej." (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007/4/69).

Kolejne zarzuty skargi dotyczą przepisu § 10 ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały, który stanowi: „§ 10 (...) ust. 2 (...) pkt 1) zakaz lokalizowania bezpośrednich zjazdów na działki budowlane z terenów: 12.KDGP, 17.KDGP, 24.KDGP; 29.KDGP, 31.KDGP; pkt 2) zakaz podłączenia dojazdów przewidzianych do obsługi działek budowlanych do terenów: 12.KDGP, 17.KDGP, 24.KDGP, 29.KDGP, 31.KDGP;”. Tymczasem wedle art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej,

zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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. 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. Trzeba również zauważyć, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie „zakazu lokalizowania bezpośrednich zjazdów” oraz „zakazu podłączania dojazdów przewidzianych do obsługi działek budowlanych”), skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę Rada Gminy Legnickie Pole uznała argumenty skarżącego. Podniesiono, że zaskarżone przepisy uchwały zamieszczono w niej na wyraźne żądanie opiniujących projekt uchwały, a Gminie zależało na szybkim i bezkonfliktowym zakończeniu procedury planistycznej i „przyjęła na siebie obowiązek umieszczenia wnioskowanych zapisów w uchwale”. Z uwagi na uznanie skargi strona przeciwna wniosła o nieobciążanie jej kosztami postępowania.

Na rozprawie przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy wyjaśnić, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zdaniem Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę zaskarżona uchwała dotknięta była wadami, które uzasadniały stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji wyroku przepisów.

Po pierwsze należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmentach „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”. W ocenie Sądu rada gminy realizując kompetencję określoną art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) nie mogła postanowić, które z obowiązujących norm prawnych i w jakim zakresie strona procesu inwestycyjnego zobowiązana jest uwzględniać w trakcie prowadzenia prac inwestycyjnych (budowlanych, remontowych itp.). Pojęcie „prowadzenia prac inwestycyjnych” użyte przez Radę w kwestionowanym przepisie sugeruje adresatom uchwały (a więc wszystkim, których miejscowy plan może dotyczyć na danym terenie), że wymogi przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) mają zastosowanie tylko w pewnym czasie. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że moc obowiązująca ustawy wynika z jej umiejscowienia w katalogu źródeł prawa

i ewentualne modyfikacje w sferze zakresu obowiązywania ustawy (uchylenie, nowelizacja, przedłużenie *vacatio legis* itd.) mogą być dokonywane wyłącznie w akcie tego samego rodzaju. Innymi słowy: zakres czasowy obowiązywania ustawy zależy wyłącznie od ustawodawcy, a w omawianym przypadku rada gminy nie miała kompetencji, by zmieniać zakres obowiązywania ustawy o ochronie zabytków. Sugerowane przez Radę ograniczenie stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyłącznie do okresu „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych” pozbawione jest podstawy prawnej. Trzeba mieć na uwadze, że ustawa o ochronie zabytków zawiera obszerną regulację rozmaitych zdarzeń i sytuacji dotyczących zabytków (zob. art. 5, art. 28, art. 31, art. 32 ustawy) i nie można przyjmować, że znajduje ona zastosowanie jedynie „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych”. W tym stanie rzeczy zarzuty skarżącego były trafne i Sąd w niniejszej sprawie stwierdził, że § 4 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmentach „podczas prowadzenia prac inwestycyjnych” stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada przyjmując zakwestionowane przepisy działała bez podstawy prawnej, a zatem również sprzecznie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Następnie należy wskazać, że § 4 ust. 5 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały przewidujący nakaz zgłaszania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego wszelkich przeszkód lotniczych oraz ich znakowania został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a to przez uregulowanie w uchwale materii, która została już wcześniej unormowana w drodze ustawy. Trzeba mieć na względzie, że stosownie do art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.) obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zwane „przeszkodami lotniczymi”, powinny być niezwłocznie zgłoszone Prezesowi Urzędu i oznakowane. Obowiązek oznakowania i zgłoszenia przeszkód lotniczych obciąża posiadacza nieruchomości, na której taka przeszkoda się znajduje (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). Należy zatem powiedzieć, że Rada podejmując § 4 ust. 5 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały powtórzyła regulację ustawową, dokonując jednocześnie jej modyfikacji (rozszerzono ustawowy obowiązek nałożony na posiadacza nieruchomości i zarządzającego lotniskiem, przez co *de facto* obarczono nim każdego adresata planu). Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie, skoro kwestie otoczenia lotniska reguluje ustawa Prawo lotnicze (w szczególności art. 87 tego aktu prawnego), to zamiar normowania przez gminę - w ramach prawa miejscowego - kształtu otoczenia lotniska (wymogów obowiązujących w tym otoczeniu) z powoływaniem się na tak specyficzne rozwiązania jak „strefa ochronna”, może być traktowane jako wkraczanie w materię ustawową, tj. jej uzupełnianie czy poprawianie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, LEX nr 267157). Biorąc pod uwagę powyższe oraz zgadzając się z argumentami skarżącego, Sąd stwierdził zatem nieważność omawianego przepisu zaskarżonej uchwały, jako podjętego z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej kolejności trzeba omówić § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c zaskarżonej uchwały, który dotyczy przypadku zaistnienia kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącym uzbrojeniem elektroenergetycznym. Przepis ten we fragmencie „koszt przebudowy istniejącej linii będzie ponosił Inwestor zmiany zagospodarowania terenu lub jego właściciel” został podjęty bez podstawy prawnej. W ocenie Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę kwestionowany fragment narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem Rada wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tego, kto ponosi koszty ewentualnych robót budowlanych stanowi nieuprawnione wykroczenie poza sferę władztwa planistycznego gminy. Jest to również nieuprawnione wkroczenie Rady w sferę prawa cywilnego, choć nie był słuszny zarzut skargi, że doszło do naruszenia w tym wypadku art. 3531 Kodeksu cywilnego, ponieważ przepis ten statuuje swobodę autonomii stron przy zawieraniu umów na gruncie prawa prywatnego. Przyjęty przez Radę przepis § 4 ust. 8 pkt 6 lit. c zaskarżonej uchwały mógłby sugerować ewentualnym stronom umów o roboty budowlane, że są one zobowiązane do takiego ułożenia łączących je stosunków, aby odpowiadało ono temu przepisowi uchwały. Trudno jednak uznać, że stanowi on samoistne naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego, albowiem przepis ten nie jest elementem czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego, lecz aktem prawa miejscowego. Skoro jednak zaskarżony przepis uchwalony został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należało stwierdzić jego nieważność.

Ostatnie z zarzutów skarżącego dotyczyły § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w myśl których wprowadzono zakaz lokalizowania bezpośrednich zjazdów na działki budowlane z terenów: 12.KDGP, 17.KDGP, 24.KDGP; 29.KDGP, 31.KDGP oraz zakaz podłączenia dojazdów przewidzianych do obsługi działek budowlanych do terenów: 12.KDGP, 17.KDGP, 24.KDGP, 29.KDGP, 31.KDGP. Zdaniem Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę te przepisy uchwały stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), który stanowi, 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. Jak podkreśla się w orzecznictwie decyzja o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej ma charakter uznaniowy, a podstawowym kryterium, które warunkuje uzyskanie zgody na taką inwestycję jest spełnianie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego (zob. np. wyroki NSA: z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 276/11, z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1068/10, z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/09 – zob. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: orzeczenia.nsa.gov.pl). Wobec powyższego należy powiedzieć, że gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które zastrzeżone są dla zarządców dróg. Tym bardziej, że jak wynika z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych 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. Nie można by jednak przyjąć, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być owym „wymogiem technicznym”, którym ma się kierować zarządca drogi rozpatrując wniosek o lokalizację zjazdu z drogi. Ingerencja rady gminy w kompetencje zarządcy drogi byłaby nieuprawniona nawet gdyby przyjąć, że problem zjazdów dotyczy tylko dróg gminnych (w omawianym przypadku dotyczy także dróg krajowych). Należy bowiem zauważyć, że zarządcą drogi gminnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w żadnym razie nie jest nim organ uchwałodawczy gminy. Trzeba zatem stwierdzić, że § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały nie ma podstawy prawnej i nie może ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy co do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i wykracza poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując należy podkreślić, że Sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do wykroczenia poza sferę, która może być regulowana w drodze uchwały rady gminy. Wobec tego zdaniem Sądu dla wyeliminowania zapisów planu niezgodnych z prawem konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, a w pkt II wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a.