



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1936

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 387/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Alicja Palus – sprawozdawca

Protokolant:

Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy

z dnia 27 grudnia 2011 r. nr XV/151/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dzielnicy Fabryczna w Legnicy

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „wszelkie (...), jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane)”, pkt 2, pkt 3 we fragmencie: „wszelkich (...) oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”; § 12 ust. 4 we fragmencie: „wszelkich (...) oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, ust. 5 we fragmencie: „wszelkie (...) jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane)”, § 14 ust. 7; § 33 ust. 5; § 61 ust. 3 pkt 2, pkt 3 (oraz załącznika graficznego w tym zakresie), pkt 4, pkt 5; § 65 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Legnicy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 grudnia 2011 r. nr XV/151/11 podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 września 2007 r. nr XIII/125/07 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy Fabryczna w Legnicy, po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy uchwalonego uchwałą nr XLIV/425/02 z dnia 28 stycznia 2002 r. (t.j. uchwała nr XXX/264/08 z dnia 27 października 2008 r. z późn. zm.) Rada Miejska uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dzielnicy Fabryczna w Legnicy.

W poszczególnych częściach tego aktu określone zostały: przedmiot i zakres ustaleń planu (rozdział I), przeznaczenie terenu (rozdział 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (rozdział 3), zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (rozdział 4), wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (rozdział 5), zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (rozdział 6), sposób i terminy tymczasowego urządzania i użytkowania terenu (rozdział 7), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (rozdział 8), szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (rozdział 9), ustalenia szczegółowe (rozdział 10) oraz przepisy końcowe (rozdział 11).

Uchwała w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powołanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie 30 dni nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości, co do zgodności z prawem opisanego powyżej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powołanej uprzednio ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i 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.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2011 r. nr XV/151/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy Fabryczna w Legnicy w zakresie: § 11 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „wszelkich (...) oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”; § 12 ust. 4 we fragmencie: „wszelkich (...) oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, ust. 5 we fragmencie: „wszelkie (...) jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane)”, § 14 ust. 7; § 33 ust. 5; § 61 ust. 3 pkt 2, pkt 3 oraz załącznika graficznego w tym zakresie), pkt 4, pkt 5; § 65 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), art. 31 i 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.), art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 11 ust. 3 wskazanej uchwały postanowiono, że w przypadku podjęcia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków obowiązują następujące warunki: 1) wszelkie roboty budowlane przy zabytkach, jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane), prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi oraz zasadami określonymi w planie; 2) w obiektach o niekorzystnie przekształconej pierwotnej / historycznej formie architektonicznej lub w obiektach zdekapitalizowanych przeprowadzić prace konserwatorskie i restauratorskie; 3) do prac konserwatorskich i restauratorskich oraz wszelkich robót budowlanych wykorzystać dostępne materiały ikonograficzne oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie.

W § 12 ust. 4 i ust. 5 uchwały zapisano: w pracach konserwatorskich i restauratorskich oraz przy wszelkich robotach budowlanych wykorzystać dostępne materiały ikonograficzne oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie (ust. 4). Wszelkie roboty budowlane oraz konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach, jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane), prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi oraz ustaleniami planu zawartymi w rozdz. 5 i 10 (ust. 5).

Natomiast § 14 ust. 7 tej uchwały przewiduje, że dopuszcza się odmienny, od ustalonego w uchwale zakres ochrony konserwatorskiej obiektów, pod warunkiem zachowania wymogów zawartych w przepisach odrębnych.

Organ nadzoru wskazał jednocześnie, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kultu-

rowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W myśl zaś art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków, który prowadzi wojewódzki konserwator zabytków (art. 8). W piśmiennictwie przyjmuje się, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym ma ona cechy decyzji konstytutywnej, dlatego że to na jej podstawie dochodzi do wpisu do rzeczonoego rejestru, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m.in. objęciem takiego zabytku ochroną prawną ze wszystkimi jej konsekwencjami wynikającą z przedmiotowej ustawy (np. na obowiązek uzyskiwania pozwoleń, o których mowa w art. 36).

Skarżący organ zwrócił też uwagę, iż ustawa z dnia z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474) niejako ustanowiła gminną ewidencję zabytków piątą nienazwaną (tzn. niewymienioną w art. 7 ustawy) prawną formą ochrony zabytków, co oznacza, że zamieszczone w niej obiekty również objęte są ochroną konserwatorską określoną w przywołanej ustawie. Przemawia za tym fakt, że obiekty umieszczone w gminnej ewidencji zabytków objęte są ochroną konserwatorską m.in. w decyzji o warunkach zabudowy, podlegają uzgodnieniom konserwatorskim na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy czy podlegają uzgodnieniom na etapie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Zatem co do zabytków wpisanych do rejestru zabytków oraz co do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków zastosowanie mają ograniczenia uregulowane w ustawie o ochronie zabytków. A w konsekwencji, plan miejscowy nie może regulować kwestii związanych z uprawnieniami organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego szczegółowo określonych w ustawie o ochronie zabytków.

Wskazane upoważnienie określa 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 wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Legnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, a 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 zaskarżone przepisy § 11 i § 12 w części opisanej w sentencji skargi wykraczają poza przyznaną Radzie 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Ponadto Rada – mocą zaskarżonych zapisów – nie tylko stanowiła w zakresie uregulowanym już przez ustawodawcę, ale także dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych.

Przywołana powyżej norma kompetencyjna nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, przy wykonywaniu prac ziemnych, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę.

Wojewoda Dolnośląski wskazał jednocześnie, że kwestie dotyczące niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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 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, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W ust. 2 w związku z ust. 1a art. 31 ustawodawca postanowił dodatkowo, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje 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.

Powyższe oznacza, że zagadnienie konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowane zostało w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto zwrócił uwagę, że Rada wprowadziła nowe znaczenie otoczenia zabytku wskazując, że chodzi o granice działki na której zlokalizowany jest zabytek. Tymczasem, jak stanowi art. 3 pkt 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przez oto-

czenie należy rozumieć teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Zdaniem skarżącego organu Rada nie była władna do działania w zakresie zmiany znaczenia pojęcia „otoczenie” zdefiniowanego przez ustawodawcę we wspomnianym przepisie ustawy.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski odnosząc się do kwestionowanego w skardze wyrażenia: „wszelkie” roboty budowlane wyjaśnił, że nie wszelkie roboty budowlane przy zabytku reguluje ustawa, ale tylko te, które zostaną ustalone przez konserwatora zabytków.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 36 ust. 1 rozstrzyga również, jakie czynności wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. I tak, poprzedzone wydaniem stosownej decyzji jest wymagane w przypadku np.: 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; 5) prowadzenie badań archeologicznych. W myśl ust. 3 tego przepisu, pozwolenia te mogą określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku.

Zdaniem skarżącego organu upoważnienie dla Rady wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy, a więc jego źródłem jest ustawa, a nie uchwała. Nadto, że ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie.

Ponadto odnośnie regulacji zawartej w § 14 ust. 7 uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona sprzeczna z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, a sprzeczność ta ma charakter istotny. Treść § 14 ust. 7 stanowi nieuzasadnioną możliwość wykonywania odmiennego niż ustalony w uchwale zakres ochrony konserwatorskiej w stosunku do obiektów i pozwala korygować postanowienia planu w innym trybie niż zmiana planu i przez inny organ niż Rada. Działanie to musi zostać uznane za naruszające obowiązujący porządek prawny. Jeżeli zatem wolą organu uchwalającego plan było dopuszczenie jeszcze innych zasad ochrony konserwatorskiej obiektów to powinien je wszystkie uregulować w tym akcie. Istotą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem to, aby Gmina przewidziała w tym akcie wszystkie sposoby postępowania związane z ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Następnie Wojewoda Dolnośląski wskazał w uzasadnieniu, że w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, treścią § 33 ust. 5 uchwały wykluczono lokalizację nowych zjazdów z drogi 3KD Z na teren ZPU. Następnie w ustaleniach szczegółowych dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZP w § 61 ust. 3 pkt 2–5 wskazano, że obowiązują następujące szczególne warunki zagospodarowania terenu: 2) zjazdy związane z obsługą komunikacyjną terenu IKS zlokalizować od ul. Piastowskiej, w części środkowej terenu, w odległości co najmniej 60 m od istniejących skrzyżowań dróg 3) lokalizację zjazdów, o których mowa w pkt 2, oznaczono na rysunku planu 4) do terenu IKS dopuszcza się maksymalnie dwa zjazdy 5) wyklucza się lokalizację zjazdów w rejonie skrzyżowania ul. Piastowskiej z ul. Skłodowskiej-Curie oraz Brama Głogowska. Zaś dla terenu drogi publicznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KD G, zgodnie z § 65 ust. 2 pkt 4 i pkt 5, obowiązują następujące ustalenia: 4) dopuszcza się maksymalnie dwa zjazdy, zlokalizowane w części środkowej terenu 1ZP, w odległości co najmniej 60 m od istniejących skrzyżowań dróg 5) wyklucza się lokalizację zjazdów w rejonie skrzyżowania ul. Piastowskiej z ul. Skłodowskiej-Curie oraz Brama Głogowska.

Powyższymi zapisami uchwały zakazującymi usytuowania nowych zjazdów, określającymi szczegółowo ich rozmieszczenie oraz ustalającymi ich liczbę, Rada Miejska przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy). Zauważyć należy, że przepis art. 2 ust. 1 klasyfikuje drogi publiczne. Zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w granicach miast na pra-

wach powiatu jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych). Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi.

Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej 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, 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. 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. Skarżący organ zwrócił też uwagę w uzasadnieniu, że 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. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej a nie procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 13 czerwca 2012 r. Rada Miejska Legnicy wniosła o:

1) oddalenie skargi:

- a) w części dotyczącej § 12 ust. 4 we fragmencie: „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne / konserwatorskie”;
- b) w części dotyczącej § 33 ust. 5: „Wyklucza się lokalizację nowych zjazdów z drogi 3KD Z na teren 2PU,
- c) w części dotyczącej § 61 ust. 3 pkt 2: „zjazdy związane z obsługą komunikacyjną terenu IKS zlokalizować od ul. Piastowskiej, w części środkowej terenu, w odległości co najmniej 60 m od istniejących skrzyżowań dróg”;
- d) w części dotyczącej § 61 ust. 3 pkt 3: „lokalizację zjazdów, o których mowa w pkt 2, oznaczono na rysunku planu”;
- e) w części dotyczącej § 61 ust. 3 pkt 4: „do terenu IKS dopuszcza się maksymalnie dwa zjazdy”;
- f) w części dotyczącej § 61 ust. 3 pkt 5: „wyklucza się lokalizację zjazdów w rejonie skrzyżowania ul. Piastowskiej z ul. Skłodowskiej-Curie oraz Brama Głogowska”;
- g) w części dotyczącej § 61 ust. 2 pkt 4: „dopuszcza się maksymalnie dwa zjazdy, zlokalizowane w części środkowej terenu 1ZP, w odległości co najmniej 60m od istniejących skrzyżowań dróg”;
- h) w części dotyczącej § 61 ust. 2 pkt 4: „wyklucza się lokalizację zjazdów w rejonie skrzyżowania ul. Piastowskiej z ul. Skłodowskiej-Curie oraz Brama Głogowska”.

2) stwierdzenie nieważności w pozostałym zakresie skargi.

Uzasadniając wnioski zawarte w odpowiedzi na skargę Rada Miejska Legnicy wyjaśniła, że uregulowania prawne zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie regulują wszystkich konsekwencji prawnych wynikających z zamieszczenia obiektu zabytkowego w gminnej ewidencji zabytków.

Z art. 36 wynika, że uregulowania w ustawie określone w stosunku do obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie mają zastosowania do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków lub objętych ochroną na podstawie ustaleń planu miejscowego.

Dodatkowo Rada Miejska wskazała na ograniczony zakres postanowień art. 31, regulującego zagadnienie badań archeologicznych, a nie badań architektonicznych lub badań konserwatorskich – niezbędnych często do podjęcia prac budowlanych przy zabytku. Zdaniem Rady zagadnienie konieczności przeprowadzenia badań – szczególnie architektonicznych – w pełni w ustawie nie zostało uwzględnione.

Ponadto organ gminy podkreślił – za częścią treści uzasadnienia skargi - że wolą Rady było wprowadzenie takich zapisów, aby właściciele nieruchomości objętych planem mieli pewność co do obowiązków wynikających z uchwały. Szczególnie w sytuacji aktualnie obowiązującego ograniczonego zakresu nadzoru konserwatorskiego, wynikającego z ustawy z dnia 18 marca 2010 r.

Kwestionowany zapis związany jest z realizacją interesu publicznego o znaczeniu ogólnonarodowym w obszarach i miejscach nie tylko związanych z realizacją tego interesu.

W zakończeniu odpowiedzi na skargę Rada Miejska Legnicy stwierdziła, że ustalenie w planie – zawarte w części dotyczącej § 12 ust. 4 (we fragmencie: „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”) – nie jest powtórzeniem przepisów ustawowych i nie wykracza poza przyznane radzie kompetencje do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Wyjaśniła ponadto, że pozostałe zapisy kwestionowane przez organ nadzoru wprowadzone zostały w konsultacji i na życzenie zarządcy drogi (Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy), w oparciu o szczegółowe jego rozeznanie problemów i wykonane projekty branżowe.

Zarządca drogi wręcz uzależniał dokonania uzgodnienia projektu planu od wprowadzenia kwestionowanych zapisów.

Dodatkowo Rada Miejska Legnicy wskazała, że ustalenie planu nie będzie skutkowało bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych, ale dostarczy dodatkowych przesłanek do decyzji w sprawie zjazdu oraz wzmocni pozycje zarządcy drogi wobec „nadmiernie wspomaganego – przez bieżącą praktykę administracyjną i specyficznymi wykładniami prawa – interesu prywatnego”.

Na rozprawie w dniu 5 września 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje wnioski i twierdzenia zawarte w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. 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; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi a – stosując się do zasady oficjalności, wynikającej z art. 134 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – uznał konieczność wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego w zakresie kwestionowanym w skardze stosownie do stwierdzonej wadliwości.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność

z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym 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.

Kwestionując uchwałę Rady Miejskiej Legnicy nr XV/151/11 Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w określonym w skardze zakresie zarzucając istotne naruszenie ustaleniami kwestionowanymi w skardze przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 31 ust. 2 pkt i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 20 ustawy o drogach publicznych.

Istotne zatem jest, że przywołany wcześniej przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały w całości lub części daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, który jest aktem prawa miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej, tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych i faktycznych na całkowitą akceptację zasługują sformułowane w skardze zarzuty wynikające z naruszenia art. 15 ust. 2 pkt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 31 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wcześniej powoływanych oraz argumentacja przedstawiona w tym zakresie w uzasadnieniu skargi przez organ nadzoru.

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Kommentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregokolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, zasad ochrony konserwatorskiej obejmującej obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (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 ze zm.]).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Sąd podziela w całości stanowisko organu nadzoru, że zakwestionowane przez niego przepisy § 11 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, § 12 ust. 4 i ust. 5 w przywołanych fragmentach oraz § 14 ust. 7 zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach, pozbawione są – zdaniem Sądu – podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez organ stanowiący gminy przyznanych jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (zwłaszcza art. 36 tej ustawy) a nadto w ustawie Prawo budowlane. Nie ulega wątpliwości, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi jakie powinien spełnić inwestor prowadząc roboty budowlane przy zabytku lub w jego otoczeniu kompleksowo uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora

pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego, zwłaszcza w odniesieniu do przypadków, gdy nie wymaga tego ustawa lub też gdy akt rangi ustawowej inaczej reguluje daną kwestię. Ustalenia ochrony zabytku w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, muszą mieścić się w przepisach upoważniających do ich stanowienia i muszą być spójne z regulacją ustawową. Jeżeli zatem kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Sąd podzielił również zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wskazujące na naruszenie przez ustalenia planistyczne przyjęte w zaskarżonej uchwale przepisów ustawy o drogach publicznych poprzez wykluczenie lokalizacji nowych zjazdów z niektórych ulic lub wprowadzenie ograniczeń ilościowych i odległościowych dla zjazdów od istniejących skrzyżowań.

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. W myśl art. 17 pkt 7 lit. d) tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno uzgadnia projekt planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę.

Należy uznać, że określenie zasad modernizacji systemów komunikacji mieści się w kompetencji rady gminy uchwalającej plan zagospodarowania miejscowego, ale w zakresie tej kompetencji nie można – zdaniem Sądu uwzględnić uprawnienia do wprowadzenia zakazu realizacji nowych zjazdów na sąsiednie nieruchomości lub ograniczeń co do ilości i odległości nowych zjazdów od innych skrzyżowań.

Ustawowego nakazu zawarcia w uchwale zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej nie można rozumieć jako przyzwolenie ustawodawcy na wprowadzenie generalnego zakazu budowy zjazdów z określonej drogi publicznej. Budowa konkretnych zjazdów, z uwzględnieniem ich szczegółowej lokalizacji, będzie wynikać z indywidualnej decyzji administracyjnej kompetentnego organu. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien zapewniać możliwość obsługi komunikacyjnej różnych terenów. Jeśli organ uchwałodawczy gminy uzna, iż z jakiś szczególnych względów niezbędne jest ustalenie ogólnej reguły, w myśl której pewne nieruchomości nie będą obsługiwane z drogi publicznej to powinien w uchwale planistycznej przewidzieć rozwiązanie alternatywne.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy. H.B.18.10.2012 r.