



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 stycznia 2014 r.

Poz. 230

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 447/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Borów

z dnia 11 grudnia 2012 r. nr XX/143/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Siemianów

- I. stwierdza nieważność § 7 pkt 2 lit. za, § 13 pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, § 13 pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, § 13 pkt 3 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 6 lit. a we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, § 13 pkt 7 lit. a we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 13 pkt 11 lit. a, § 13 pkt 11 lit. b we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami”, § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 16 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 17 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 20 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 22 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 22 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I;**

III. zasądza od Gminy Borów na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie 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.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Borów z dnia 11 grudnia 2012 r. nr XX/143/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Siemianów, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 7 pkt 2 lit. za, § 13 pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, § 13 pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, § 13 pkt 3 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 6 lit. a we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, § 13 pkt 7 lit. a we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 13 pkt 11 lit. a, § 13 pkt 11 lit. b we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami”, § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 16 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 17 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 20 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 22 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” oraz § 22 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”.

Organ nadzoru zarządził podjęcie:

- § 7 pkt 2 lit. za – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.; w skardze przywołano Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), art. 7 Konstytucji RP i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);
- § 13 pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, § 13 pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, § 13 pkt 3 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 6 lit. a we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, § 13 pkt 7 lit. a we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 13 pkt 11 lit. a oraz § 13 pkt 11 lit. b we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami” – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym związku 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);
- § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane” oraz § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane” – z istotnym naruszeniem 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 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260);

- § 16 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 22 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” oraz pkt 2 we fragmencie „budowlanej” – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej przepisów zaskarżonej uchwały.

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda zaznaczył, że ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności wyżej wymienionych regulacji przedmiotowej uchwały, a wystąpienie przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obliguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten sąd nieważności tak podjętej uchwały.

Organ nadzoru wskazał, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Gminy Borów uregulowała m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego poprzez wprowadzenie strefy „B” ochrony konserwatorskiej i strefy obserwacji archeologicznej „OW” oraz określenie nakazów i zakazów obowiązujących w tych strefach. Wśród nakazów obowiązujących w strefie „B” Rada w § 7 pkt 2 lit. za) uchwały wprowadziła obowiązek uzgadniania wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudowy i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, a także wznoszenia nowych budynków z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zdaniem organu nadzoru przepis ten podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, art. 7 Konstytucji RP i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdyż wskazane uregulowanie wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, przy czym Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej.

W ocenie Wojewody, § 13, a konkretnie jego pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, pkt 3 lit. a) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 4 lit. a) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 6 lit. a) we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, pkt 7 lit. a) we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, pkt 11 lit. a) oraz pkt 11 lit. b) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ uregulowanie to wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W opinii organu nadzoru, unormowania zaskarżonej uchwały zawarte w jej § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, w § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, w § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane” oraz w § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Podkreślając, że ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi, a uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia, organ nadzoru wywiódł, że podejmując wskazane wyżej unormowania Rada Gminy naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia

spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Wojewoda Dolnośląski podniósł następnie, że Rada regulując postanowienia szczegółowe dla terenów wyznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określiła również zasady scalania i podziału nieruchomości dla tych terenów. Ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej w § 16 ust. 8 pkt 1, § 17 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 18 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 19 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 20 ust. 8 pkt 1 i pkt 2 oraz § 22 ust. 8 pkt 1 i pkt 2 przedmiotowej uchwały. Organ nadzoru, przywołując treść art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wywiódł, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym wskazane wyżej przepisy uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają prawo w sposób istotny. Powyższe – zdaniem Wojewody – uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi na skargę podano, że: „Po wnikliwym przeanalizowaniu treści uzasadnienia przedmiotowej skargi i wskazanych w niej przepisów prawa organ skarżony podziela stanowisko strony przeciwnej”.

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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważać przy tym trzeba, że 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii ure-

gulowanych 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 uchwały Rady Gminy Borów z dnia 11 grudnia 2012 r. nr XX/143/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Siemianów, zarzucając, że jej § 7 pkt 2 lit. za) podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), art. 7 Konstytucji RP i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908); § 13 pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, § 13 pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, § 13 pkt 3 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 4 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, § 13 pkt 6 lit. a we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, § 13 pkt 7 lit. a we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, § 13 pkt 11 lit. a, § 13 pkt 11 lit. b we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami” – podjęto z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku 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); § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane” – zostały podjęte z istotnym naruszeniem 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 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260); a § 16 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” i pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” i pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” i pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 20 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” i pkt 2 we fragmencie „budowlanej” oraz § 22 ust. 8 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” i pkt 2 we fragmencie „budowlanej” – podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

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

Wedle art. 15 ust. 2 pkt 4, 8 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4); szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (pkt 8); zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W myśl § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Zgodnie z § 143 cytowanego załącznika, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdział 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Po myśli § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego należą ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które 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.

Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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, z zastrzeżeniem ust. 2, w myśl którego w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Stosownie do art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ilekroć jest w niej mowa o „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ilekroć w tej ustawie jest mowa o działce gruntu – należy przez to rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów oraz zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów przedmiotowej uchwały zgodzić się należy z organem nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych przez Wojewodę przepisów prawa.

W pełni podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że przepis § 7 pkt 2 lit. za) uchwały, w którym Rada Gminy Borów wprowadziła obowiązek uzgadniania wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudowy i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, a także wznoszenia nowych budynków z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, art. 7 Konstytucji RP i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jak trafnie wywiódł organ nadzoru, wskazane uregulowanie wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, przy czym Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej.

Zgodzić się też trzeba z Wojewodą, że § 13 przedmiotowej uchwały, a konkretnie jego pkt 1 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu”, pkt 2 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu”, pkt 3 lit. a) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 4 lit. a) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 6 lit. a) we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci”, pkt 7 lit. a) we fragmencie „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”, pkt 11 lit. a) oraz pkt 11 lit. b) we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uregulowanie to wykracza bowiem poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Organ nadzoru również trafnie wskazał, że unormowania zaskarżonej uchwały zawarte w jej § 15 ust. 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, w § 16 pkt 11 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, w § 19 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane” oraz w § 20 ust. 10 we fragmencie „zakazuje się realizację nowych bezpośrednich wjazdów i zjazdów z drogi powiatowej na wydzielone działki budowlane”, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządy drogi, a uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W tej sytuacji organ nadzoru słusznie doszedł do wniosku, że podejmując wskazane wyżej unormowania Rada Gminy naruszyła ustawowe prerogatywy zarządy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo też podniósł, że Rada określając stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady scalania i podziału nieruchomości dla tych terenów, przy ustalaniu parametrów działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału, posłużyła się pojęciem działki budowlanej w § 16 ust. 8 pkt 1, § 17 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 18 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 19 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, § 20 ust. 8 pkt 1 i pkt 2 oraz § 22 ust. 8 pkt 1 i pkt 2 przedmiotowej uchwały. Mając na uwadze treść art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ nadzoru trafnie wywiódł, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W tym stanie rzeczy podzielić należy stanowisko Wojewody, że wskazane wyżej przepisy uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają prawo w sposób istotny.

Zauważyć wypada, że również Rada Gminy Borów zgodziła się z argumentami przedstawionymi przez Wojewodę Dolnośląskiego i uznała skargę organu nadzoru za uzasadnioną, podając w odpowiedzi na skargę, że: „Po wnikliwym przeanalizowaniu treści uzasadnienia przedmiotowej skargi i wskazanych w niej przepisów prawa organ skarżony podzieliła stanowisko strony przeciwnej”.

W tym stanie rzeczy, w pełni podziеляjąc stanowisko organu nadzoru, że unormowania zawarte we wskazanych przez Wojewodę fragmentach przepisów przedmiotowej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów prawa 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 wyroku.