



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Poz. 3857

WYROK NR II SA/WR 752/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec
z dnia 2 lutego 2015 r. nr 20/15
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów

- I. stwierdza nieważność § 5 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 7 pkt 12, § 8 ust. 10 we fragmencie „RE”, § 29 oraz części załącznika nr 1 do uchwały odnoszącej się do określonego w legendzie oznaczenia RE - tereny przestrzeni publicznej, § 8 ust. 11, § 8 ust. 12 we fragmencie „oraz, za zgodą zarządcy drogi, § 10 ust. 8, § 21 ust. 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Zgorzelec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako Organ Nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec z dnia 2 lutego 2015 r. nr 20/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów.

W skardze wskazał ze działając w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) oraz art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami amunicyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami) – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wnosi o stwierdzenie nieważności następujących regulacji zawartych w uchwale Rady Gminy Zgorzelec z dnia 2 lutego 2015 roku nr 20/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów: § 5 pkt 4 we fragmencie „itp.” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199), zwanej dalej „ustawą” w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, a także w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), § 7 pkt 12, § 8 ust. 10 we fragmencie „RE”, § 29 oraz części załącznika nr 1 do uchwały odnoszącej się do określonego w legendzie oznaczenia RE – tereny przestrzeni publicznej z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1, art. 15 I art. 28 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 rozporządzenia; § 8 ust. 11 z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 3, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, § 8 ust. 12 we fragmencie „oraz, za zgodą zarządcy drogi” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 260), § 10 ust. 8 z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 L?::i.: 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 c zmianami), § 21 ust. 7 z powodu istotnego naruszenia art. 2 Konstytucji, za zasądzeniem kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie wskazano, że Rada Gminy Zgorzelec podjęła w dniu 2 lutego 2015 roku uchwałę nr 20/15 – sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów. Podejmując przedmiotową uchwałę rada wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W § 5 pkt 4 uchwały Rada postanowiła: „Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (... nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię oddzielającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków oraz budowli naziemnych od dróg lub innych elementów zagospodarowania przestrzennego; linia ta nie dotyczy podziemnych części budynków, balkonów, loggi, ryzalitów, wykuszy, okapów, zadaszeń nad wejściem, tarasów, zabudów zewnętrznych, pochylni i z., których wysięg poza tę linię nie może przekraczać 1,5 m., a także budowli i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 14.” Rada, określając we wskazanym przepisie uchwały definicję „nieprzekraczalnej linii zabudowy”, postanowiła, że nie dotyczy ona: podziemnych części budynków, balkonów, loggii, ryzalitów, wykuszy, okapów, zadaszeń nad wejściem, tarasów, schodów zewnętrznych, pochylni, których wysięg poza tę linię nie może przekraczać 1,5 m, a także budowli i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 14.”

Na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast według § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowiącego uszczegółowienie tego przepisu ustawy, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wy-sokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a tłumaczenie lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu. Szczególnego znaczenia postulaty te nabierają przy stanowieniu w planów miejscowych będących aktami prawa miejscowego kształtującymi sposób wykonywania prawa własności. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca sygn. akt II OSK 1854/08: (..) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa miejscowego winien stanowić o tym w sposób "czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych przepisów prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii przeznaczenia terenu.”

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z niejasnym sformułowaniem pkt 4 uchwały, z którego nie wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości elementy nie podlegają ogólnej definicji „nieprzekraczalnej linii zabudowy” przyjętej przez radę.

Odnosząc się z kolei do § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa rady ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908), należy wskazać, co następuje. Zgodnie z tym przepisem: „1. Definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia. 2. Jeżeli wyliczenie wszystkich elementów zakresu definiowanego pojęcia w przepisie prawnym nie jest możliwe, w definicji wyraźnie zaznacza się, że tekst tej ustawy zawiera nadto elementy uzupełniające tę definicję, w szczególności przez użycie zwrotu:” i inne wskazane w przepisach”.

3. Jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, o której mowa w ust. 1 lub objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu i: wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem „szczególności” albo „zwłaszcza”. Wyliczenia zawartego w § 5 pkt 4 uchwały nie można uznać za definicję zakresową ponieważ nie wskazuje w pełni definiowanego zakresu. Innymi słowy, rada, posługując się w § 5 pkt 4 zwrotem „itp.”, skonstruowała definicję, która nie obejmuje całego definiowanego podjęcia. Wątpliwości takie prowadzą do sytuacji, w której dopiero na etapie wykonywania uchwały przez inny organ niż Rada Gminy Zgorzelec, w innej drodze niż poprzez ustalenia prawa miejscowego, decydował będzie o tym, jakie elementy zabudowy, niewymienione enumeratywnie w § 5 pkt 4 uchwały, nie podlegają ogólnej regulacji dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy. Rozwiązanie takie stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia nakazującymi określić linie zabudowy w planie miejscowym. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 201-I r., sygn. akt II SA/339/14.

Wobec powyższego zasadnym jest stwierdzenie, że § 5 pkt 4 uchwały we wskazanym fragmencie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, a także w związku z art. 2 Konstytucji RP.

II Postępowanie nadzorcze dotyczące tej uchwały ujawniło, że w § 7 pkt 12 ust. 10 i § 29 uchwały wprowadzono regulacje dla terenu RE. Teren RE został wprowadzony również w legendzie załącznika graficznego do uchwały jako jedna z kategorii oznaczeń. Nie został jednak zlokalizowany na samym rysunku planu. Organ nadzoru w trakcie postępowania nadzorczego zwrócił się do wójta o złożenie wyjaśnień w tym zakresie.

W odpowiedzi wójt wskazał, że we wstępnej fazie projektu planu jako teren przestrzeni publicznej (RE) określono teren usytuowany między terenami M4, M5, M6, M7 i M8, któremu w ostatecznej fazie sporządza-

nia przypisano przeznaczenie – tereny zieleni urządzonej oznaczonej symbolami ZP4, ZP5, ZP6 i ZP7. Nie dokonano jednak stosownej korekty w planie. Stąd powstały brak jego lokalizacji w granicach planu.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W omawianym przypadku brak jest takiego powiązania tekstu uchwały z rysunkiem planu w odniesieniu do terenu RE. Teren ten został ujęty w § 29, a także odpowiednio w § 7 pkt 12 i § S ust. 10 tekstu uchwały, jednakże nie ma on odzwierciedlenia na rysunku planu. Nie zmienia tego fakt zamieszczenia informacji o jego występowaniu w legendzie rysunku tego planu.

W ocenie organu nadzoru w sytuacji, w której teren RE opisany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma odzwierciedlenia w części graficznej planu (nawet wskutek omyłki), dochodzi do istotnego naruszenia prawa, uniemożliwienie powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem tego planu wskazuje na naruszenie zasad sporządzania planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo oznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei § 4 pkt 1 rozporządzenia w zakresie wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i wyróżniający go spośród innych terenów. Rozwijając uzasadnienie prawne należy powtórzyć wskazany już § 8 ust. 2 przepis rozporządzenia stanowiący, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne porównanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Regulacja ta wprowadza zatem trzy rodzaje naruszeń, które powodują nieważność planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Należy przy tym wskazać, że jedynie w przypadku trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca postanowił, że naruszenie powodujące nieważność planu musi mieć charakter istotny. Brak takiej konsekwencji naruszeń w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu powoduje, że konieczne dla uznania planu za nieważny w całości lub w części będzie powodowało każde naruszenie zasad jego sporządzania. Organ nadzoru nie jest zatem władny oceniać, czy dane naruszenie zasad sporządzania planu będzie uzasadniało zastosowanie właściwych środków nadzorczych czy też będzie uzasadniało odstępnie od ich stosowania. Sytuacja ta nakłada bowiem na organ nadzoru obowiązek podjęcia określonego działania, czyli doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu prawnego.

Postępowanie nadzorcze dotyczące tej uchwały ujawniło, że w trakcie sporządzania przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania. Działanie to miało miejsce poprzez brak powiązania tekstu miejscowego z jego rysunkiem. Za spełnienie tego wymogu nie może zostać uznane wyłącznie określenie terenu RE jako kategorii przeznaczeń w legendzie załącznika graficznego. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały, odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Skoro w tekście planu-legendzie rysunku planu wprowadzono teren RE, rada była zobowiązana do zlokalizowania na samym rysunku określającym obszar planu. Brak w tym zakresie powoduje konieczność wyeliminowania z planu wszelkich zapisów dotyczących terenu RE.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca (sygn. akt II OSK 1854/08, „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury w określeniu przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych; i nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie tere-

nu.” Znajduje to potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie WSA we Wrocławiu, w wyrokach: z dnia 11 lutego 2015 roku, sygn. akt II SA/Wr 100/15 i z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Wr 326/15.

W § 8 ust. 11 uchwały postanowiono: „Usytuowanie i rodzaj materiału obiektów małej architektury na terenach ZP2, ZP3, ZP4 i ZP5 wymaga akceptacji właściwej służby ochrony zabytków”.

Analizując prawidłowość wprowadzonej regulacji wskazać należy, że zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Z powyższego wynika możliwość wprowadzenia w planie miejscowym takich akcji, które w ustanowionej strefie konserwatorskiej będą zobowiązywały potencjalnych inwestorów do określonego zachowania. Ograniczenia stąd wynikające służyć mają ochronie znajdujących się na obszarze strefy ochrony konserwatorskiej zabytków. Co istotne wprowadzone w oparciu o wskazany przepis normy powinny mieć charakter materialnoprawny, które bezpośrednio będą kształtować sposób i zakres ochrony zabytków. W oparciu o tak wprowadzone normy będzie można bowiem odczytać jakie konkretnie obowiązki, ograniczenia, zakazy i nakazy odnoszą się do zabytków znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej.

Wynikające z art. 19 ust. 3 ustawy uprawnienie nie pozwala na wprowadzenie przepisów proceduralnych, mających na celu realizację wprowadzonych w tym zakresie przez normodawcę norm materialnoprawnych. Dlatego też przyznane organowi planistycznemu uprawnienie nie może być realizowane w taki sposób, że na bliżej nieokreślony organ służby ochrony zabytków nakłada obowiązek wydania stosownej akceptacji w zakresie materiałów możliwych do budowy obiektów małej architektury i ich usytuowania. Tego typu unormowanie jako stricte proceduralne nie posiada charakteru materialnoprawnego w postaci ~ czy też nakazu w rozumieniu art. 19 ust. 3 ustawy.

Mając na względzie powyższe, za niezgodny z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy uznać § 8 ust. 11 uchwały. Rada nie może bowiem zobowiązywać właściwych służb ochrony konserwatorskiej do wydawania określonych rozstrzygnięć czy to w postaci akceptacji, czy też zezwoleń na dokonywanie określonych ości mających na celu realizację wprowadzonych zakazów i nakazów. Wymóg zastosowania odpowiednich materiałów czy też lokalizacji określonych obiektów w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej może być rozumiany jako nakaz, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy, mający na celu ochronę zabytków znajdujących się na obszarze takiej strefy (tutaj) – zieleni urządzonej w postaci krajobrazu kulturowego. Treść tego przepisu nie pozwala jednak na ingerowanie w procedury stosowane w postępowaniach przewidzianych przez ustawę, a właśnie w taki sposób należałoby rozumieć kwestionowany fragment § 8 ust. 11 uchwały. Trzeba wskazać na brak uprawnień ze strony rady do nakładania jakichkolwiek dodatkowych zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów", Zadania te wynikają wprost z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tylko one stanowią podstawę działań konserwatora.

Uprawnienie rady do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr sztuki współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście przywołanego wyżej przepisu, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie realizowane poprzez wprowadzenie ustaleń w granicach przyznanej normy kompetencyjnej nie może uzasadniać wykraczania poza jego ramy, powtarzania przepisów ustawowych lub też ich modyfikacji. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się w akcie wyższego rzędu należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materialem ponownej regulacji prawa miejscowego. Pomocniczo można wskazać również na przepisy wskazywanego już rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a konkretnie na § 135, 136 i 137. Mają one zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie. Ponadto w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Wobec powyższego zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 11, skarżonej uchwały

ze względu na naruszenie art. 19 ust. 3, art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 8 ust. 12 uchwały postanowiono: Wjazd na działkę budowlaną ustala się wyłącznie od dróg lokalnych, dojazdowych, wewnętrznych lub z ciągów pieszo-jezdnych oraz za zgodą zarządcy drogi, z drogi KDZ”.

Określone w uchwale drogi KDZ – zbiorcze przynależą do dróg publicznych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Wodnej z dnia 2 marca 1999; r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 L, Nr 43, poz. 430 ze zmianami) stanowią jedną z klas tych dróg. 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. Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) i 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. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści -rozstrzygnięcia. W ocenie 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. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. W sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Gminy Zgorzelec, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego, jest zobowiązana do przestrzegania granicdzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej. Mając na względzie wskazane uwarunkowania prawne należy stwierdzić, że Rada Gminy Zgorzelec naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących wjazdu na działkę z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami o drogach publicznych. Należy zatem zauważyć, że przywołany przepis skarżonej uchwały dotyczących uprawnień zarządcy drogi nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczone i w art. 15 ust. pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzi do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w treści ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące stanowi naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. 2 opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji i ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w świetle uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontek-

ście, zjawisko powtarzania i modyfikowania prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych jest niedopuszczalne.

W § 10 ust. 8 uchwały postanowiono: „Dopuszcza się, pod nadzorem służby konserwatorskiej, rozbiórkę budynków i budowli znajdujących się w gminie zabytków, a nie wpisanych do rejestru zabytków, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi.”. Kwestie, co do których wypowiedziała się rada zostały już uregulowane w ustawie Prawo budowlane. Dlatego też art. 19 ust. 3, art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie daje podstawy do wprowadzenia rzeczony regulacji. Działanie rady nie miało umocowania w obowiązujących przepisach prawa, co stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji. Niezależnie od powyższego wojewoda wskazuje, że rada wprowadzając tę regulację dokonała modyfikacji art. 39 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego. „3. W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbudowę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. 4. Wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany zająć stanowisko w sprawie o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych, o których mowa w ust. 3 w terminie 30 dni od jego doręczenia. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.” Porównując wprowadzone postanowienie uchwały i przepis ustawy stwierdzić należy, że nie są one ze sobą tożsame. Uznać zatem należy, że rada dokonała modyfikacji przepisu ustawowego. Zestawienie obu regulacji prowadzi do następujących wniosków. Przepis ustawy wymaga aby rozbiórka obiektów budowlanych (obejmujących m. in. budynki i budowle) odbywała się na podstawie pozwolenia na rozbiórkę wydawanego przez właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wprowadza w tym zakresie stosowną procedurę inicjowaną wnioskiem zainteresowanego. Tymczasem regulacja wprowadzona przez radę stanowi jedynie, że dopuszcza się możliwość rozbiórki pod nadzorem służby konserwatorskiej, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi. Ogranicza przy tym możliwość rozbiórki wyłącznie do budynków i budowli, pomijając pozostałe elementy definicji obiektu budowlanego - tj. obiekty małej architektury oraz związane z obiektem budowlanym instalacje zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Nadto przepis uchwały sugeruje, że nie jest w takim wypadku wymagane żadne pozwolenie, a wystarczającym jest zgłoszenie zamiaru rozbiórki konserwatorowi zabytków, pod którego nadzorem będzie można przeprowadzić odpowiednie prace. Pomija się przy tym wynikający z ustawy obowiązek udziału organu właściwego w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wskazać również należy, że przepis uchwały ogranicza możliwość dokonania rozbiórki wyłącznie od bliżej nieokreślonych względów technicznych. W konsekwencji ocena organu w tym zakresie również sprowadzać się będzie tylko i wyłącznie do względów technicznych. To z kolei stanowi ograniczenie przypisanych organom kompetencji wynikających z Prawa budowlanego i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia, modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja, uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W § 21 ust. 7 uchwały rada postanowiła: „Zakazy i ograniczenia sytuowania budynków określone w – § 9 ust. 7 obowiązują na terenach RM7 i RM8, – § 9 ust. 9 i 10 obowiązują na terenach RMI i RM5.” We wskazanej regulacji znajduje się odesłanie do innych zapisów uchwały. Dokonując szczegółowej analizy w tym zakresie organ nadzoru stwierdził, że to odesłanie jest bezprzedmiotowe. Regulacja § 9 ust. 7 nie zawiera w sobie ograniczeń dotyczących sytuowania budynków, lecz stanowi o ich wyłączeniu ze skablowania linii. Tym samym odesłanie nie odnosi się ściśle do zakazu. Z kolei § 9 ust. 9 i 10 nie zostały w ogóle wprowadzone do planu. Odesłanie odnosi się zatem do postanowień, które nie zostały ustanowione. Powielając wywody poczynione w części I niniejszej skargi odnośnie reguł prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji wskazać należy, że wyraża ona obowiązek redagowania przepisów prawa w sposób czytelny i nie budzący wątpliwości w ich interpretowaniu i stosowaniu. Naruszeniem zasady określoności jest zatem tworzenie prawa poprzez odesłanie do przepisów, które nie istnieją bądź których zastosowanie jest niemożliwe z uwagi na brak

merytorycznego związku z aktem odesłania, zredagowane przepisy uniemożliwiają odczytanie normy prawa w sposób nie budzący wątpliwości. Oznacza to, że wprowadzone przez radę odesłania stanowią wadę legislacyjną. Dyrektywa rzetelnej legislacji znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu § 156 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie w całości.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie zaś 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 pkt 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów, wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Gminy Zgorzelec nr 20/15, którą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Kunów. Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru zaskarżył tę uchwałę w trybie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda trafnie zarzucił kwestionowanej uchwale, że nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego jest zawarcie w treści uchwały (§ 5 ust. 4 zaskarżonego aktu) w którym normodawca gminny wskazał, że nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy...”schodów zewnętrznych, pochylni itp.” Trafnie organ nadzoru podniósł w skardze, że taki zapis stanowi określenie nieostre, niejasne i nieprecyzyjne. Takie unormowanie narusza zarówno treść przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy, określającego wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Unormowania wskazane określają zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki powierzchni całkowitej zabudowy, minimalny udział pow. biologicznie czynnej. Natomiast rozporządzenie wykonawcze do ustawy wskazuje także na konieczność określenia w planie miejscowym (m. inn.) linii zabudowy. Zdaniem sądu, w tym kontekście, należy zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że zastosowane sformułowanie nie jest pojęciem ani jasnym, ani precyzyjnym, co może wprowadzić obywateli w błąd i jest to niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jakim w świetle art. 2 Konstytucji RP jest Rzeczpospolita Polska. Zasadny także, zdaniem sądu, jest zarzut, że w § 5 pkt 4 rada gminy skonstruowała definicję użytego we wskazanym przepisie pojęcia, nie obejmującego jego pełnego zakresu, co pozostaje w sprzeczności z § 153 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „W sprawie zasad techniki prawodawczej”. W efekcie sfera zastrzeżona ustawowo dla organu stanowiącego gminy zostaje przekazana innemu organowi, który będzie wykonywał tę uchwałę, a taka sytuacja jest prawnie niedopuszczalna.

Zdaniem sądu rację ma także strona skarżąca kwestionując zaskarżoną uchwałę w zakresie braku spójności między częścią tekstową planu, a jego rysunkiem. W części tekstowej organ stanowiący gminy posłużył się symbolem RE, co jak wynika z par. 7 pkt 12, zawartego w rozdziale 2 uchwały zatytułowanym „ustalenia dla całego obszaru objętego planem” ma oznaczać „tereny przestrzeni publicznej oznaczone na rysunku planu symbolem RE, przez co należy rozumieć tereny przeznaczone na ogólnodostępne urządzenia rekreacji i sportu”. W legendzie rysunku planu również pojawia się symbol RE, natomiast na rysunku planu brak terenu tak oznakowanego. Taka rozbieżność jest niedopuszczalna, a błąd jakiego dopuścił się organ należy uznać za istotny, zatem wymagający eliminacji z obrotu prawnego. Trzeba tu dodać, że sama strona przeciwna przyznała, że ta sprzeczność wynika z rozbieżności między wstępną fazą projektu (w której planowano tereny przestrzeni publicznej), a ostateczną wersją uchwały, w której zdecydowano się tę część terenów objętych planem oznaczyć jako tereny zieleni urządzonej – ZP4, ZP5, ZP6 i ZP7. Zgodnie z przepisem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Dalej trzeba powiedzieć, że prawidłowo organ nadzoru stwierdził, że unormowanie zawarte w § 8 ust. 11 planu w którym wskazano, że „usytuowanie i rodzaj materiału obiektów małej architektury na terenach ZP2, ZP3, ZP4 i ZP5 wymaga akceptacji właściwej służby ochrony zabytków” i § 10 ust. 8 w którym określono, że „dopuszcza się pod nadzorem służby konserwatorskiej rozbiórkę budynków i budowli znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków a nie wpisanych do rejestru zabytków, gdy jest to uzasadnione względami technicznymi” kontrolowanego aktu pozostaje w sprzeczności z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z przepisów art. 19 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych. W studium i planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (ust. 3). Ponadto, jak wynika z art. 7 pkt 3 tej ustawy, ustalenie ochrony w planie miejscowym jest jedną z form ochrony zabytków. Natomiast żaden z przepisów tej ustawy nie upoważnia organów stanowiących gminy do nakładania obowiązków na inne służby, w tym w szczególności bliżej nieokreślone służby ochrony zabytków. Służby ochrony zabytków mają zakreślone obowiązki w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Kontrolowanym unormowaniem rada dokonała nadto niedopuszczalnej modyfikacji art. 39 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego, który wskazuje, że 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. Wojewódzki konserwator zabytków jest zobowiązany zająć stanowisko w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych, o których mowa w ust. 3, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.” W tym zakresie aktualne pozostają zatem uwagi zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia odnośnie do niedopuszczalnej modyfikacji unormowań ustawowych w aktach prawa miejscowego.

Podobnym błędem zostało obarczone unormowanie zawarte w § 8 ust. 12 uchwały, gdzie napisano, że „wjazd na działkę budowlaną ustala się wyłącznie z dróg lokalnych, dojazdowych, wewnętrznych lub ciągów pieszo-jezdnych oraz, za zgodą zarządcy drogi, z drogi KDZ”. W szerokim w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się jednoznacznie, że rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do nakładania na zarządcę drogi wskazanego obowiązku w trybie uchwały. Przytoczony przepis uchwały został skonstruowany z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zw. z art. 29 udp. Należy zauważyć, że zakres zadań i kompetencji organu pełniącego funkcję zarządcy drogi oraz zasady i tryb na jakich ustalana jest lokalizacja i budowa (przebudowa) zjazdu szczegółowo i wyczerpująco zostały określone przez prawodawcę w ustawie o drogach publicznych. Bezspornie więc przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu organ przekroczył kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz dopuścił się powtórzeń przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 29 i art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych). Powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy w akcie normatywnym niższego rzędu, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (§ 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Za-

sad techniki prawodawczej”); Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W okolicznościach rozpoznawanego przypadku należy podzielić pogląd i mające go wesprzeć argumenty judykatury, która konsekwentnie krytykuje powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych według konstytucyjnej gradacji źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prawodawcy miejscowego może bowiem prowadzić do niewłaściwej, a niejednokrotnie sprzecznej z intencjami ustawodawcy, wykładni. Trzeba bowiem pamiętać, że interpretacji konkretnego unormowania należy dokonywać w kontekście aktu, w którym przepis został zamieszczony, uwzględniając zasady ogólne aktu, cel jego podjęcia i przypisane mu zadania. Nie można przy tym pominąć uwagi, że w odpowiedzi na skargę Gmina w całości podzieliła argumenty skargi, także i w tym zakresie.

Na koniec rozważań trzeba jeszcze dodać, że trafnie wojewoda zauważył także w skardze, że pkt 7 § 21, w którym uchwałodawca zawarł zakazy i ograniczenia sytuowania budynków mieszkalnych określone w § 9 ust. 7 obowiązują na terenach RM7 i RM8, a § 9 ust. 9 i 10 są bezprzedmiotowe wskazując, że ust. 9 i 10 § 9 nie zawiera, zaś ust. 7 tego unormowania nie zawiera żadnych zakazów ani ograniczeń. Reasumując, na podstawie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie.

Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 ppsa.