



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Wichrowski (spr.) asesor WSA Mariusz Pawełczak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żninie
z dnia 29 grudnia 2021 r. nr LII/469/2021
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 7 pkt 2, § 7 pkt 4 lit. e oraz § 21 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński

Uzasadnienie

Wojewoda Kujawsko-Pomorski złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Żninie Nr LII/469/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Żnin Północ, wnosząc o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części, tj. § 7 pkt 2, § 7 pkt 4 lit. e oraz § 21 pkt 4 lit. b tej uchwały.

Skarżący zarzucił naruszenie przepisów, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej powoływana jako u.p.z.p.);
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.;
- 3) § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), art. 7 Konstytucji RP, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że przedmiotowa uchwała narusza przepisy w sposób i w stopniu określonym w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., wskazując, że:

1. W § 7 pkt 4 lit. e przedmiotowej uchwały wprowadzono zapis cyt. „(...) dla cmentarza żydowskiego, w obszarze oznaczonym symbolem na rysunku planu na terenach 1MW, 2U, 1E oraz na części terenach 7KDD, 2KDW, i 4ZP (...) zakaz wtórnych podziałów geodezyjnych (...)”. W ocenie organu nadzoru, wskazany zapis uchwały sprowadza się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem. Powołany zapis uchwały wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”. Żaden bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zawierania w planie miejscowym zakazów dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości.

2. W § 21 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały wprowadzono zakaz nowych zjazdów z drogi 1KDG. To zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie

wyłącznie, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tych sprawach. Przepisy cyt. ustawy stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne realizują odmienne cele i zadania.

3. W § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, ustalono cyt. „(...) realizację inwestycji w oparciu o przepisy z zakresu ochrony zabytków, w tym uzyskanie opinii, uzgodnień lub pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Skarżący podkreślił, że treść ww. przepisów uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych - art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie. Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przepis art. 39 Prawa budowlanego określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części. Organ nadzoru, mając na względzie uchybienie przepisom prawa oraz ich charakter, uznał, że podniesione uchybienia są na tyle istotne, że stanowią podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wskazano, odnośnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p., że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tej ustawy, burmistrz występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Przedmiotowy plan zawiera ustalenia wywodzące się z treści postanowienia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu, Oddział w Bydgoszczy (pismo z 12.07.2021 r.). Postanowienie o odmowie uzgodnienia projektu planu miejscowego zawierało treść ustaleń, jakie z punktu widzenia ochrony konserwatorskiej należy zawrzeć w uchwale w sprawie planu miejscowego, by projekt planu mógł zostać uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej WKZ). W wyniku porozumienia z WKZ wprowadzono zapisy stanowiące o ochronie cmentarza żydowskiego. Zapis w cytowanym wyżej brzmieniu został uzgodniony z WKZ i wypełnia zakres obligatoryjny ustaleń planu wskazany w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Zgodnie z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. W tym konkretnym przypadku zakaz wtórnych podziałów geodezyjnych nieczynnego cmentarza żydowskiego stanowi formę ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zabezpieczając integralność zabytku. Zapis nie wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”, gdyż przepisem prawa upoważniającym radę gminy do zawarcia w planie miejscowym ww. zapisu jest art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. o uzgadnianiu projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 17 pkt 2 tej ustawy, burmistrz zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu, a zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b burmistrz występuje o uzgodnienie projektu 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. Przedmiotowy plan zawiera ustalenia wywodzące się z treści wniosków składanych przez zarządcę drogi wojewódzkiej. Wnioski te zawierają treść ustaleń, jakie z punktu widzenia zarządcy drogi powinny znaleźć się w uchwale w sprawie planu miejscowego. Treść tych ustaleń odnosiła się do konieczności obsługi

komunikacyjnej terenów zlokalizowanych przy drodze wojewódzkiej za pomocą istniejących zjazdów i zapewnieniu dojazdu do terenów z dróg niższych kategorii. Projekt planu ustala sieć dróg publicznych i wewnętrznych oraz zawiera ustalenia dotyczące obsługi komunikacyjnej terenów. Wprowadzenie zakazu lokalizacji nowych zjazdów z drogi 1KDG ma na celu uporządkowanie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem miejscowym.

W przypadku przedmiotowego planu uzgodnienie zostało wydane postanowieniem Zarządu Dróg Wojewódzkich z 3.08.2021 r. Zawarcie ustalenia w planie miejscowym nie oznacza wejścia rady w kompetencje zarządcy drogi, gdyż to zarządca drogi uzgadnia zapisy dotyczące sposobu zagospodarowania terenu drogi i ocenia, czy ustalenia planu mają wpływ na ruch drogowy lub samą drogę (art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p.). Celem zawarcia omawianego ustalenia w planie jest zapewnienie odpowiednich poziomów bezpieczeństwa i sprawności ruchu na drodze.

Odnośnie zarzutu naruszenia § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, art. 7 Konstytucji RP, art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 17 pkt 2 u.p.z.p. burmistrz zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu, a zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b burmistrz występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Przedmiotowy plan zawiera ustalenia wywodzące się z treści wniosku złożonego przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Toruniu, Oddział w Bydgoszczy (pismo z 30.12.2020 r.). Wniosek zawierał treść ustaleń, jakie z punktu widzenia ochrony konserwatorskiej powinny znaleźć się w uchwale w sprawie planu miejscowego. Treść tych ustaleń odnosiła się do konieczności uzgodnienia z WKZ projektów budowlanych i wszelkich prac budowlanych w granicy wskazanych stref ochrony konserwatorskiej. Z uwagi na to, że w planie miejscowym nie można zawrzeć zapisów dotyczących realizacji późniejszych uzgodnień dokonywanych z WKZ, zdecydowano o przyjęciu ustalenia, które będzie wskazywało na konieczność zastosowania przepisów z zakresu ochrony zabytków nadrzędnych w stosunku do planu miejscowego. Plan miejscowy ustala ochronę konserwatorską obiektów i obszarów wymienionych w § 7 pkt 1 uchwały, jednak kwestie formalne, związane z procedurą uzyskania uzgodnienia z WKZ czy z uzyskaniem pozwolenia na budowę są regulowane przepisami ustaw. Cytowane brzmienie § 7 pkt 2 uchwały nie jest powtórzeniem czy modyfikacją regulacji

ustawowych, a wskazuje jedynie na konieczność zastosowania przepisów nadrzędnych w stosunku do planu miejscowego. Zapis taki ułatwia korzystanie z uchwały przez potencjalnych inwestorów i nakierowuje na odpowiednie procedury, które są przeprowadzane w oparciu o przepisy nadrzędne w stosunku do planu miejscowego. Zapis w cytowanym wyżej brzmieniu został uzgodniony z WKZ postanowieniem z 28.07.2021 r. i wypełnia zakres obligatoryjny ustaleń planu wskazany w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p..

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Natomiast naruszenie zasad, to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego.

Kontrola zakwestionowanych skargą ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy uwzględnieniu wyżej opisanych kryteriów, dała podstawy do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w kwestionowanej skargą części narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego) w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

ad. 1) W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Żninie w § 7 pkt 4 lit. e zaskarżonej uchwały wprowadziła zapis: „w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej ustala się dla cmentarza żydowskiego, w obszarze oznaczonym symbolem na rysunku planu na terenach 1MW, 2U, 1E oraz na części terenach 7KDD, 2KDW, i 4ZP (...) zakaz wtórnych podziałów geodezyjnych (...)”.

Wskazany zapis sprowadza się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na

obszarze objętym planem. Powołany zapis wykracza poza zakres „władztwa planistycznego gminy”. Żaden bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zawierania w planie miejscowym zakazów dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości. W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, że postępowanie scaleniowo - podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.). Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Z przepisu tego nie można wywodzić uprawnienia dla rady gminy do określenia w planie miejscowym możliwych przekształceń nieruchomości. To nie rada gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości.

Należy również mieć na względzie to, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. W odniesieniu do zasad podziału nieruchomości upoważnia radę gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. W konsekwencji, zdaniem Sądu, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Dodatkowo należy też zwrócić uwagę na to, że przyznana radzie 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 nieobjętych 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. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu w sprawie IV SA/Wr 807/04). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy (wyrok WSA w Poznaniu w sprawie IV SA/Po 709/18).

ad. 2) Rada Miejska w § 21 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały wprowadziła zakaz nowych zjazdów z drogi 1KDG. Jak wynika z rysunku stanowiącego załącznik do uchwały, ul. Mickiewicza jest oznaczona symbolem 1KDG jako teren drogi publicznej. Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), 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 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie z art. 4 pkt 8 cyt. ustawy, zjazdem jest część drogi publicznej łącząca jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa również elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 ww. ustawy, ze względu na warunki określone w przepisach wydanych na podstawie, art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane lub zasady wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 tej ustawy,

zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest jedyną formą prawną rozstrzygnięcia o tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. 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 u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne realizują odmienne cele i zadania.

Mając na uwadze powyższe, zapis § 21 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały stanowi przekroczenie uprawnienia w planie miejscowym określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie 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 przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Akty te nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe, czynić wyjątków od przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Sąd podziela przy tym pogląd doktryny, że źródłem ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w sprawach dotyczących określonych w planie miejscowym zjazdów z dróg publicznych nie mogą być przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego, zaś związanie

zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości zjazdów z drogi publicznej, skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, pod red. M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2021, uw. 44 do art. 15). Powyższej oceny nie zmienia okoliczność - podniesiona w odpowiedzi na skargę - uzgodnienia wskazanego postanowienia planistycznego z Zarządcą Dróg Wojewódzkich.

W konsekwencji należy uznać, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

ad. 3) Rada Miejska w § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, ustaliła: „(...) realizację inwestycji w oparciu o przepisy z zakresu ochrony zabytków, w tym uzyskanie opinii, uzgodnień lub pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Treść powołanego przepisu uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych - art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.), który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie. Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przepis art. 39 Prawa budowlanego określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały uregulowane w przepisach

ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Określenie tej 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 zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz przepisy u.p.z.p. określają zakres możliwej regulacji w planie miejscowym kwestii związanych z ochroną zabytków. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39 Prawa budowlanego, jak również art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zatem przepisy powszechnie obowiązujące nie dają radzie gminy upoważnienia do ustalania w akcie planistycznym dodatkowych obowiązków związanych z koniecznością uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków działalności inwestycyjno-budowlanej lub też uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków. Nie można domniemywać kompetencji rady gminy w powyższym zakresie, a podjęte przez ten organ działania w zakresie obowiązków nałożonych zaskarżoną uchwałą w przypadku realizacji zamierzeń inwestycyjnych w strefach ochrony konserwatorskiej stanowią o przekroczeniu przez organ stanowiący ustawowych kompetencji.

Wprowadzenie w § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały obowiązku uzgadniania z właściwym konserwatorem zabytków inwestycji w ustalonych planem strefach ochrony konserwatorskiej stanowi powtórzenie regulacji ustawowych. W konsekwencji, zdaniem Sądu, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

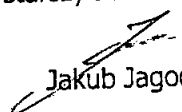
Mając powyższe na uwadze, stwierdzić trzeba, że zarzuty skargi były zasadne. Ze względu na powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) Sąd stwierdził nieważność § 7 pkt 2, § 7 pkt 4 lit. e oraz § 21 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały.

Cytowane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Na podstawie art. 15zsz⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym. W okolicznościach niniejszej sprawy należy stwierdzić wypełnienie się warunków określonych w art. 15 zsz⁴ ust. 3 ww. ustawy, akcentując w szczególności realne zagrożenie epidemiologiczne dla zdrowia uczestników postępowania występujące na terenie miasta Bydgoszczy, będącego siedzibą tutejszego Sądu, oraz brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z powodów technicznych. W konsekwencji w sprawie wydane zostało zarządzenie z dnia 5.10.2023 r. o skierowaniu sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Podkreślić należy, że zastosowany tryb nie wpłynął na ograniczenie praw stron postępowania sądownoadministracyjnego, sąd bowiem w świetle art. 134 § 1 ppsa, rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd rozpoznaje zatem sprawę całościowo badając w sposób zupełny legalność zaskarżonego rozstrzygnięcia, orzekając przy tym w składzie trzech sędziów podobnie jak na posiedzeniu jawnym.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy


Jakub Jagodziński