



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 grudnia 2013 r.

Poz. 6171

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 453/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 sierpnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant:

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na

- § 10 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”,
- § 10 pkt 3 we fragmencie „budowlanej”,
- § 10 pkt 4,
- § 12 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”,
- § 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”
- § 18 ust. 8 we fragmencie „budowlanej”
- § 21 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”
- § 23 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”
- § 24 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”

- § 32 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1” uchwały Rady Gminy Borów

z dnia 11 grudnia 2012 r. nr XX/142/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Suchowice

I. stwierdza nieważność:

- § 10 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”,
- § 10 pkt 3 we fragmencie „budowlanej”,
- § 10 pkt 4,
- § 12 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”,
- § 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”
- § 18 ust. 8 we fragmencie „budowlanej”
- § 21 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”
- § 23 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”
- § 24 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”
- § 32 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1” zaskarżonej uchwały.

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;

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

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 11 grudnia 2012 r. Nr XX/142/2012 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2010 r. poz. 647) w związku z uchwałą Rady Gminy Borów z dnia 18 listopada 2008 r. Nr XXII/142/2008 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Suchowice oraz po stwierdzeniu zgodności ustaleń ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów” przyjętego dnia 8 lutego 2010 r. uchwałą Nr XXXVI/223/2010 – Rada Gminy Borów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Suchowice.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się nieważności jej w części odnoszącej się do:

- § 10 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”
- § 10 pkt 3 we fragmencie „budowlanej”,
- 10 pkt 4,
- § 12 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”,
- § 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”,
- § 18 ust. 8 we fragmencie „budowlanej”,
- § 21 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”,
- § 23 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”,
- § 24 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”,
- § 32 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1”.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały doprowadziła do ustalenia podjęcia:

- § 10 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 10 pkt 3 we fragmencie „budowlanej”, § 18 ust. 8 we fragmencie „budowlanej” z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 j.t.) w zw. z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.).

- § 12 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z zarządcą drogi”, § 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 wydanyymi 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” z naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 j.t.) w zw. z § 4 pkt 9 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 ze zm.),

- §10 pkt 4, § 21 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1”, § 23 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1”, § 24 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1”, § 32 ust. 8 we fragmencie „zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w § 10 ust. 1 pkt 1” z naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 j.t.), art. 93 w zw. z art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W dalszej części uzasadnienia skargi organ nadzoru wskazał ponadto, 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, 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 (§ 10 pkt 2, § 10 pkt 3, § 18 ust. 8 uchwały).

W tym miejscu wskazać należy, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy 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.

Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wobec powyższego 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 uznać należy, że wskazane wyżej postanowienia uchwały we fragmencie „budowlane” naruszają prawo w sposób istotny. Powyższe uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie.

Rada Gminy mocą §12 uchwały uregulowała zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, natomiast mocą §13 uchwały Rada uregulowała zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Zasady te zostały uregulowane w następujący sposób:

- w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji na obszarze objętym planem obowiązują następujące ustalenia: w liniach rozgraniczających dróg i ulic dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej w uzgodnieniu z zarządcą drogi oraz na warunkach określonych w przepisach odrębnych (§12 pkt 2 uchwały),

- w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem obowiązują następujące ustalenia. Dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg publicznych i wewnętrznych po uzgodnieniu z zarządcą drogi lub właścicielem terenu oraz na warunkach określonych w przepisach odrębnych (§13 pkt 1 uchwały), dopuszcza się prowadzenie podziemnej lub napowietrznej infrastruktury technicznej przez tereny o innych funkcjach podstawowych, na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu oraz zgodnie z przepisami odrębnymi (§13 pkt 2 uchwały),

- w zakresie zaopatrzenia w wodę obowiązują następujące ustalenia: zaopatrzenie w wodę przyłączami wodociągowymi wpiętymi do rozdzielczej sieci wodociągowej, zgodnie z przepisami odrębnymi, na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci (§13 pkt 3 lit. a uchwały)

- w zakresie kanalizacji sanitarnej obowiązują następujące ustalenia: docelowo odprowadzenie ścieków bytowych i komunalnych systemem kanalizacji sanitarnej, zgodnie z przepisami odrębnymi, na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci (§13 pkt 4 lit. a uchwały),

- w zakresie elektroenergetyki obowiązują następujące ustalenia: zaopatrzenie w energię elektryczną należy zapewnić z rozdzielczej sieci elektroenergetycznej zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia wydanymi przez zarządcę sieci (§13 pkt 6 lit. a),

- w zakresie zaopatrzenia w gaz obowiązują następujące ustalenia: zaopatrzenie w gaz należy zapewnić z rozbudowanej rozdzielczej sieci gazowej, na zasadach określonych w Prawie Energetycznym, po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia (§13 pkt 7 lit. a uchwały),

- w zakresie melioracji obowiązują następujące ustalenia: ustala się obowiązek uzgodnienia prac kolidujących z urządzeniami melioracyjnymi z administratorem tych sieci (§13 pkt 11 lit. a uchwały), dopuszcza się realizację nowych rowów melioracyjnych oraz poszerzanie, zmianę przebiegu lub zarurowywanie odcinków istniejących rowów na warunkach uzgodnionych z ich zarządcami (§13 pkt 11 lit. b uchwały).

Zdaniem organu nadzoru kwestionowane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podkreślić należy, że to Rada w przedmiotowej uchwale, powinna określić zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a nie uzależniać wykonanie określonych czynności obejmujących modernizację, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej od zgody podmiotów trzecich.

Rada zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uregulowała zasady scalania i podziału nieruchomości (§10 uchwały). Jednakże Rada w przedmiotowej uchwale uregulowała również zasady dotyczące wtórnych podziałów działek. Mianowicie mocą § 10 pkt 4 uchwały postanowiła, że dla terenu U zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1. Z kolei w §21 ust. 8 Rada postanowiła, że „w zakresie szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości obowiązują odpowiednie ustalenia jak w §10 oraz następujące ustalenie: zakazuje się wtórnych podziałów, z wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1". Identyczne zapisy funkcjonują w treści §23 ust. 8 uchwały, §24 ust. 8 uchwały oraz §32 ust. 8 uchwały.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy dotyczą problematyki podziału geodezyjnego.

Dokonując analizy legalności powyższych zapisów uchwały, organ nadzoru stwierdził, że zostały one podjęte z naruszeniem art. 93 w zw. z art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazać należy, że ustawodawca w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał elementy obligatoryjne planu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz te elementy o charakterze fakultatywnym (art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zatem zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został unormowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu w sposób wyczerpujący. Przepisy te nie upoważniają Rady do regulowania kwestii podziału geodezyjnego nieruchomości. Co więcej problematykę tę reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu wskazać należy, że w przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Z treści art. 93 ust. 2 ustawy wynika, że zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Ustawodawca normuje również sytuacje podziału nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 94 ustawy). Ustawa ta reguluje również przypadki kiedy możliwy jest podział nieruchomości niezależnie od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Również procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę określona w ustawie (art. 96 i 97 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z powyższego wynika, że ustawa o gospodarce nieruchomościami uregulowała w sposób kompleksowy postępowanie dotyczące podziału geodezyjnego nieruchomości. Wskazała również organ właściwy do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości. Organem tym jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Tak więc to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego władny jest do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie. W ocenie organu nadzoru Rada nie była uprawniona do regulowania kwestii związanych z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Rada mocą §10 pkt 4, §21 ust. 8, §23 ust. 8, §24 ust. 8 oraz §32 ust. 8 uchwały wykluczyła możliwość dokonania podziału geodezyjnego za wyjątkiem przypadku określonego w §10 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (jeżeli taka potrzeba wynika z okoliczności faktycznych), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe, jak i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Jak wskazano wyżej, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania powinno być zgodne z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377). Tymczasem Rada mocą kwestionowanych zapisów uchwały uregulowała materię dotyczącą podziału geodezyjnego, a w istocie zakazała jego dokonywania.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że, §10 pkt 4, §21 ust. 8, §23 ust. 8, §24 ust. 8, §32 ust. 8 przedmiotowej uchwały został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

W tym miejscu wskazać należy, że 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”.

Jedynie w przypadku trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca postanowił, że naruszenie powodujące nieważność planu musi mieć charakter istotny. Brak takiej gradacji naruszeń w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu powoduje, że konieczność uznania planu za nieważny w całości lub w części będzie powodowało każde naruszenie zasad jego sporządzania.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że §10 pkt 4, §21 ust. 8, §23 ust. 8, §24 ust. 8 oraz §32 ust. 8 uchwały Rady Gminy Borów zostały podjęte z naruszeniem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. z naruszeniem zasad sporządzania planu, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Borów podzieliła w całości stanowisko wyrażone w skardze Wojewody Dolnośląskiego i wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) 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 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 t.j.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, 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 tolerowane 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 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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 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 była uchwała Rady Gminy Borów z dnia 11 grudnia 2012 r. Nr XX/142/2012, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647), w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Suchowice.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 21 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Niesporne jest w sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253- 254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Analiza zaskarżonych przez Wojewodę zapisów uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takimi właśnie naruszeniami prawa mamy do czynienia.

W pierwszej kolejności należy podzielić stanowisko Wojewody, że § 10 pkt 2, § 10 pkt 3 i § 18 ust. 8 zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej” w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 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). Powyższy zapis uchwały znalazł się w paragrafie określającym „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości”.

Zgodnie z powołanym art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb jedynie minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. W § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazano, że ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.



Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisami odrębnymi są niewątpliwie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, mimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta reguluje zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 tego przepisu - również zasady scalania i podziału nieruchomości. Zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio - rozdział 1: „Podziały nieruchomości”, rozdział 2 „Scalanie i podział nieruchomości”.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Przy czym podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1). Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntów (ust. 2 art. 93). Podziału nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1). Można go również dokonać z urzędu, jeżeli (ust. 3 art. 97): 1) jest on niezbędny do realizacji celów publicznych; 2) nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste. Powyższe oznacza, że organy samorządu terytorialnego w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad podziału nieruchomości.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy rozdziału 2 „Scalanie i podział nieruchomości” regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Jest to zatem jedna instytucja prawa materialnego. Przepisy wskazanego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (art. 101 ust. 2). W myśl zaś art. 102 w/w ustawy gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (ust. 1). Art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że 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 wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. O przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 3 art. 102).

Procedura scalania i podziału nieruchomości polega zatem - jeżeli jest to zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scalaniem. Po dokonaniu scalania, tj. zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodne ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika wyraźna odrębność pomiędzy instytucją scalania i podziału nieruchomości a instytucją podziału, która rządzi się odmiennymi regułami (Bliżej wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wr 836/12).

Uwzględniając powyższe przepisy, należało stwierdzić, że kwestionowane w skardze zapisy zaskarżonej uchwały - jak słusznie zauważył organ - wkraczają w kompetencje organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Zaś przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. upoważnia wyraźnie jedynie do określenia w planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Istotne jest przy tym, że z zapisów przepisów art. 15 ust. 2, jak i art. 15 ust. 3 u.p.z.p., wynika, że właściwa rada uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, natomiast nie posiada uprawnienia do określania warunków i zasad podziałów nieruchomości (określenie minimalnej powierzchni działki przy podziale nieruchomości).

Odwołać się w tym miejscu należy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), w którym w sposób kategoriyczny stwierdzono, że „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia. Rola planu w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do wyznaczenia przeznaczenia części terytorium gminy, a samego podziału dokonuje wójt gminy, rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.).”.

Z ust. 2 art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Ponadto, kwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem w przepisie § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia nie ma mowy o „działkach budowlanych”. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada nie miała zatem kompetencji do ustalenia minimalnych powierzchni „działki budowlanej”, a jedynie „działki”. Istotne jest przy tym, jak słusznie uczynił Wojewoda, że pojęcie „działki budowlanej” nie jest tożsame z pojęciem „działki” w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pod pojęciem „działki budowlanej”, zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p., należy 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. Natomiast pod pojęciem „działki” w rozumieniu art. 4 pkt 3 w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Nie sposób przy tym uznać, że każda działka gruntu stanowi działkę budowlaną, gdyż ta ostatnia może składać się z kilku działek gruntu. Pojęcia „działka budowlana” i „działka gruntu” nie są zatem zwrotami synonimicznymi. Działka gruntu jest pojęciem szerszym niż działka budowlana, która stanowi kwalifikowaną „nieruchomość gruntową” lub „działkę gruntu” bo spełniającą określone kryteria (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09, publ. Lex nr 597579). Z tego też względu słusznie przyjął Wojewoda, że przepisy zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i podlegały stwierdzeniu nieważności. Pozostawienie bowiem w obrocie prawnym wskazanych postanowień w przyjętym przez organ stanowiący brzmieniu skutkowałoby określeniem parametrów działek, ale tylko budowlanych, co byłoby sprzeczne ze wskazaną powyżej normą ustawową i dookreślającą ją regulacją przepisu wykonawczego, która obliguje organ uchwałodawczy do określenia parametrów działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, także z tego względu, że ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych tej ustawy.

Za słuszny Sąd uznał także zarzut istotnego naruszenia przez § 12 pkt 2, § 13 pkt 1, § 13 pkt 2, § 13 pkt 3, § 13 pkt 4 lit. a, § 13 pkt 6 lit. a, § 13 pkt 7 lit. a, § 13 pkt 11 lit. a i § 13 pkt 11 lit. b we fragmentach zawierających „uzgodnienia z zarządcą drogi” lub właścicielem terenu, na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą terenu, na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.).

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzgodnienia oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi, czy właściciel terenu wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady 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.

Ponadto należy zwrócić uwagę na przepisy art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w którym uregulowano kompetencje zarządcy drogi publicznej. Należą do nich:

1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;

3) pełnienie funkcji inwestora;

4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2.

5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;

6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;

7) koordynacja robót w pasie drogowym;

8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;

9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;

9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;

10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;

12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;

13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;

14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;

15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;

16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;

17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;

18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;

19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7;

20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Jak słusznie zatem zauważył Wojewoda, przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania uzgodnienia zarządcy drogi publicznej, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Powołane powyżej fragmenty umieszczone w § 12 i § 13 określającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systematów infrastruktury technicznej.

W ocenie Sądu Rada wprowadzając powyższe regulacje, dopuszcza możliwość odstępstwa od przyjętych zasad lokalizowania nowych odcinków sieci uzbrojenia technicznego - po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi, związanych z nimi urządzeń i budowli - po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców oraz odprowadzanie wód opadowych - za zgodą zarządcy z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zapisy te powodują, że obowiązujące ustalenia planu w postaci zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania (akty) podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Takiego działania nie można jednak pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Niedopuszczalne jest zatem ustalenie zasad przebiegu sieci elektroenergetycznych na terenach objętych planem z pominięciem procedury planistycznej. Rada w ramach władztwa planistycznego powinna ustanowić jednoznaczny przebieg obiektów liniowych infrastruktury technicznej.

Kwestionowane przez Wojewodę zapisy zaskarżonej uchwały mogą prowadzić w razie niemożliwości uzgodnienia z właścicielem terenu lokalizacji związanych z nowymi odcinkami sieci uzbrojenia technicznego urządzeń i budowli - do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w drodze decyzji starosty. Wówczas aktualne pozostałyby uzgodnienia dokonane jedynie z zarządcą sieci. Pozbawiłoby to jednak właściciela terenu możliwości uprzedniej obrony swoich praw w toku procedury planistycznej, poprzez złożenie stosownych uwag do projektu planu w kwestii przebiegu obiektów liniowych infrastruktury technicznej, przewidziane w art. 17 pkt 11 u.p.z.p. Tryb sporządzania i uchwalania (bądź zmiany - art. 27 u.p.z.p.) planu uregulowany w art. 17 u.p.z.p. gwarantuje osobom zainteresowanym prawo przedstawiania i obrony swoich interesów. Powołane wyżej zapisy zaskarżonej uchwały takiej możliwości by pozbawiały.

Sąd w pełni podzielił zasadność zarzutów skargi odnoszących się do § 10 pkt 4, § 21 ust. 8, § 23 ust. 8, § 24 ust. 8 i § 32 ust. 8 skarżonej uchwały we fragmentach mówiących o zakazie wtórnych podziałów, albowiem takie zapisy naruszają przepisy art. 93 w związku z art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, które to przepisy w tym aspekcie zostały już omówione we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.

Należy tylko dodać, że zakres przedmiotowy planu miejscowego został unormowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób pełny (art. 15 ust. 2 i ust. 3). Natomiast postępowanie dotyczące podziału geodezyjnego nieruchomości uregulowała w sposób kompleksowy ustawa o gospodarce nieruchomościami (w zależności od konkretnego stanu faktycznego – przepisy art. 93 ust. 1 i 2, art. 94, art. 95, art. 96 i art. 97 tejże ustawy). Organem właściwym do zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś rada nie jest uprawniona do regulowania kwestii związanych z podziałem nieruchomości. W skarżonych paragrafach rada wykluczyła możliwość dokonania podziału geodezyjnego za wyjątkiem przypadków § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, co narusza wskazane przepisy ustawy.

W tym miejscu należy wskazać na bardzo istotny wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym sąd II instancji w sposób kategoryczny stwierdził, że: "(...) nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)". Ponadto w wyroku tym NSA jednoznacznie stwierdził, że: "Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest procedura scalenia i podziału nieruchomości (art. 101-111 u.g.n.). W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (...)" (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 53/11).

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 wyroku. Klauzula zawarta w pkt II wynika z obowiązku zawartego w art. 152 przywołanej ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 przywołanej ustawy.