



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3231

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 836/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 stycznia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej

z dnia 31 lipca 2012 r. nr XXXII/312/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach miasta Bystrzyca Kłodzka - wzdłuż obwodnicy drogowej

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 6 we fragmencie „budowlanej przy podziale nieruchomości”, § 11 ust. 1 pkt 3 we fragmentach „po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi” i „i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców” oraz § 11 ust. 4 we fragmencie „(za zgodą ich zarządcy)” zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;

III. zasądza od Gminy Bystrzyca Kłodzka na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 31 lipca 2012 r. nr XXXII/312/12, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zwanej dalej u.p.z.p.”, oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 sierpnia 2010 r. nr LX/522/10 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w granicach miasta Bystrzyca Kłodzka - wzdłuż obwodnicy drogowej, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bystrzyca Kłodzka (uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 6 czerwca 1997 r.) - Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w granicach miasta Bystrzyca Kłodzka - wzdłuż obwodnicy drogowej.

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

- § 7 ust. 6 we fragmencie „budowlanej przy podziale nieruchomości”, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 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),
- § 11 ust. 1 pkt 3 we fragmentach: „po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi” i „i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców” oraz § 11 ust. 4 we fragmencie: „(za zgodą ich zarządcy)”, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. 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 (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.).

Z uwagi na powyższe zarzuty Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w w/w zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazał w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co istotne w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

W § 7 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., określono zasady scalania i podziału nieruchomości. W zapisach tych ustalając minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości, Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej, a ponadto wkroczyła w procedurę podziału geodezyjnego nieruchomości (§ 7 ust. 6).

Jak wskazał Wojewoda, ustawodawca w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał elementy obligatoryjne planu (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) oraz elementy o charakterze fakultatywnym (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). 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. Zapisem § 7 ust. 6 uchwały we fragmencie: „Ustala się minimalną powierzchnię działki budowlanej przy podziale nieruchomości: (...)”. Rada Gminy bez upoważnienia ustawowego wkroczyła w procedurę podziału geodezyjnego nieruchomości, o którym mowa

w art. 92 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy odróżnić procedurę scalania i podziału od procedury podziału geodezyjnego nieruchomości.

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 w/w 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). 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 wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy u.p.z.p. nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Z powyższego wynika, zdaniem Wojewody, 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. Organ nadzoru odwołał się również do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym w sposób kategoryczny 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 (...)”. 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 (...)” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 53/11).

Reasumując, Wojewoda wskazał, 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. 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. Obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania powinno być zgodne z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. 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., sygn. akt IV SA 385/99, publ. LEX nr 53377).

Odnosząc się natomiast do użytego w rozpatrywanym fragmencie uchwały pojęcia „działki budowlanej”, strona skarżąca wskazała, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w u.p.z.p., zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści 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. 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 (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, 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 uzasadnione i celowe jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności wskazanego fragmentu uchwały.

Powyższa argumentacja znajduje uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 270/12), w którym stwierdzono, że „nie sposób przy tym uznać, że każda działka gruntu stanowi działką 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).”.

W ocenie organu nadzoru pozostawienie w obrocie prawnym wskazanego postanowienia uchwały w przyjętym przez Radę Miejską brzmieniu, skutkowałoby określeniem parametrów działek, ale tylko budowlanych, co byłoby sprzeczne z określoną w art. 15 ust. 2 pkt 8 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. Nadto, jak o tym była mowa wyżej, zapis uchwały we wskazanym fragmencie wkracza w procedurę podziału geodezyjnego nieruchomości. Jakkolwiek w odpowiedzi na pismo Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 września 2012 r. Gmina wyjaśniła, że ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości będą dotyczyły wszystkich działek wydzielonych w wyniku realizacji procedury scaleniowej (pismo Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 24 września 2012 r.), organ nadzoru stoi na stanowisku, że z w/w względów wskazane jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały (w zakresie „budowlanej przy podziale nieruchomości”) w celu zapewnienia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

Wojewoda zaznaczył, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Ponadto – jak wskazał Wojewoda - w § 11 zaskarżonej uchwały znalazły się następujące zapisy:

- ust. 1 pkt 3 „ustala się zasadę sytuowania nowych odcinków sieci uzbrojenia technicznego w obrębie linii rozgraniczających dróg, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych, po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi dopuszcza się prowadzenie sieci oraz lokalizacje związanych z nimi urządzeń i budowli na innych terenach przeznaczenia podstawowego pod warunkiem nie zakłócenia funkcji tych terenów i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców;”
- ust. 4 „Kanalizacje deszczowa - odprowadzanie wód opadowych z nawierzchni utwardzonych do istniejących rowów (za zgoda ich zarządcy) powierzchniowo oraz do miejskiej kanalizacji deszczowej: (...)”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie Gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przedmiotowe zasady powinny określać: 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. Kompetencja ta nie obejmuje regulacji w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, a przez to stanowienia w kwestii ustawowych zadań zarządcy drogi. Zadania te określa art. 20 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym: „Do zarządcy drogi należy w szczególności: 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; 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.

Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Ponadto brak określonej kompetencji dla Rady Miejskiej do przyznawania upoważnień zarządcy drogi do wydawania zgody na określone działania w postępowaniu administracyjnym. Dla oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całość regulacji prawnych. Z art. 7 Konstytucji wynika bowiem konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy.

Zgodnie z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) akty prawa miejscowego są

stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) - § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W ocenie strony skarżącej Rada Miejska przyjmując powyższe zapisy uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi, właściciel czy podmiot zarządzający przydrożnymi rowami. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień szczegółowych uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem a także w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów. Stwierdził również, że kwestionowane zapisy uchwały naruszają ustawowo przyznane radzie gminy (tu i nast. radzie miejskiej) uprawnienie samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze gminy (tzw. władztwo planistyczne gminy - art. 4 ustawy). Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Kwestionowane postanowienia planu stwarzają bowiem sytuację (stan prawny), kiedy to o ostatecznym kształcie zapisu planu, decydować może zarządca drogi, właściciel czy podmiot zarządzający przydrożnymi rowami, którzy są jednymi z adresatów tego planu. Jest to nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu Wojewoda podkreślił, że niedopuszczalne jest takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczania w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażenia zgody) przez inny organ lub podmiot w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Zamieszczanie w treści planu norm odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur i uzależniających realizację ustaleń planu od uzyskania dodatkowych wymogów w postaci opinii, czy uzgodnień jest nieprawidłowe z punktu obowiązujących przepisów prawa. Wykluczone jest zawieranie w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od planu ponieważ powoduje to, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się niedookreślone (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1148/06).

W niniejszej sprawie w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te są bowiem aktami o charakterze podstawowym, a więc są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza unormowania zawarte w ustawach, czy też czynić wyjątków od ogólnie przyjętych w nich rozwiązań.

Reasumując, Wojewoda uznał, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej wprowadzając zapisy o wskazanej powyżej treści, naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, zatem w pełni uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 pkt 3 we fragmentach: „po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi” i „i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców” oraz § 11 ust. 4 we fragmencie: „(za zgodą ich zarządcy)” zaskarżonej uchwały.

W odpowiedź na skargę strona przeciwna uznała w całości żądania skargi, wskazując, że argumentacja prawna zaprezentowana przez Wojewodę w treści skargi zasługuje jako zgodna z właściwymi w przedmiotowej sprawie przepisami na aprobatę.

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 Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 31 lipca 2012 r. nr XXXII/312/12, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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 dla terenu położonego w granicach miasta Bystrzyca Kłodzka - wzdłuż obwodnicy drogowej.

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 27 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 § 7 ust. 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej przy podziale nieruchomości”, w sposób istotny narusza 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 (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587). Powyższy zapis uchwały znalazł się w paragrafie określającym „Ogólne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości”. Ustęp 6 § 7 zaskarżonej uchwały stanowi zaś: ustala się minimalną powierzchnię działki budowlanej przy podziale 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 scalania 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 scalaniem 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.

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 uprawnień 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 kategoryczny 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 uprawnień 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, kwestionowany zapis § 7 ust. 6 zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej” narusza 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 § 7 ust. 6 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 § 11 ust. 1 pkt 3 we fragmentach „po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi” i „i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców” oraz § 11 ust. 4 we fragmencie „(za zgodą ich zarządcy)” 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 uzyskania zgody 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 zgody 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 zostały umieszczone w § 11 określającym „Zasady i ustalenia w zakresie uzbrojenia terenu i systemów infrastruktury technicznej”. § 11 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały brzmi: „ustala się zasadę sytuowania nowych odcinków sieci uzbrojenia technicznego w obrębie linii rozgraniczających dróg, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych, po uzyskaniu zgody i na warunkach technicznych określonych przez zarządcę drogi dopuszcza się prowadzenie sieci oraz lokalizacje związanych z nimi urządzeń i budowli na innych terenach przeznaczenia podstawowego pod warunkiem nie zakłócenia funkcji tych terenów i po uzyskaniu zgody właścicieli lub zarządców”, zaś ust. 4 – „Kanalizacje deszczowa – odprowadzanie wód opadowych z nawierzchni utwardzonych do istniejących rowów (za zgodą zarządcy) powierzchniowo oraz do miejskiej kanalizacji deszczowej.”.

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.

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