



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 listopada 2024 r.

Poz. 5697

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.79.3.2024.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 listopada 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 11 pkt 2 uchwały nr VI/42/2024 Rady Gminy Mietków z dnia 26 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Maniów Mały, dla terenu w rejonie ulicy Głównej.**

#### Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 września 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr LVIII/451/2023 Rady Gminy Mietków z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Maniów Mały, dla terenu w rejonie ulicy Głównej, Rada Gminy Mietków podjęła uchwałę nr VI/42/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Maniów Mały, dla terenu w rejonie ulicy Głównej, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 4 października 2024 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 16 października 2024 r. (przekazana pismem Wójta Gminy Mietków z dnia 10 października 2024 r., znak Go.6721.5.2023).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:**

- § 5 ust. 1 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) – dalej jako „ustawa”, i art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), polegającym na uregulowaniu zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości, w sytuacji braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

- § 5 ust. 11 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 394 ust. 1 pkt 7 i art. 397 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.) oraz § 316 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm. – dalej jako „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”) poprzez ingerencję w procedurę dokonywania zgłoszenia wodnoprawnego oraz nałożenie obowiązku przebudowy systemu drenarskiego na objętym planem terenie.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią obowiązującą w dniu przyjęcia przedmiotowego planu miejscowego, **istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów** w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że do przedmiotowej uchwały mają zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688). Przepis ten stanowi, że do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem 24 września 2023 r. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, Wójt Gminy Mietków wystąpił o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego pismem z dnia 27 lutego 2024 r.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że zawarte w przedmiotowej uchwale ustalenia naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

## I

W § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały postanowiono: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: (...) 2) przy podziałach nieruchomości sąsiadujących z drogą powiatową należy wydzielić drogę wewnętrzną, o min. szerokości 5m, zapewniającą obsługę komunikacyjną, lub część działki o min. szerokości 4m zapewniającą obsługę komunikacyjną.*”

Organ Nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia.

Z przytoczonego przepisu uchwały wynika, że w przedmiotowej uchwale ustalono zasady podziału terenu na działki (na co wskazuje fragment cyt. „przy podziałach nieruchomości sąsiadujących z drogą powiatową...”). W ocenie organu nadzoru takie regulacje stanowią swego rodzaju wytyczną dla organu wykonawczego gminy, wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości (art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, ponieważ ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad na jakich może nastąpić podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza się bowiem, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to jedyne postanowienie, które może zostać zawarte w planie miejscowym, dotyczące wymogów, jakie powinna spełniać działka powstała w wyniku podziału. Teza ta została potwierdzona w treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 920/11).

Podział geodezyjny nieruchomości jest procedurą odbywającą się w granicach nieruchomości i zmierzającą do wydzielania w jej obrębie działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny sam w sobie nie powoduje zmian własnościowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 292/10). Natomiast wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

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.”. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Sam ustawodawca ustanowił również warunki dokonywania podziałów nieruchomości bez względu na postanowienia planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia terenu czy możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu, przewidując w art. 95 pkt 1-8 ustawy o gospodarce nieruchomościami zamknięty katalog przypadków dopuszczalności podziału.

W związku z faktem, iż procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w powyższych oraz pozostałych przepisach zawartych w rozdziale 1 działy III ustawy o gospodarce nieruchomościami, brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), wyjaśnił, że to wójt (burmistrz) jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny.

Z uwagi na fakt, że to wójt (burmistrz) jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości, to organ ten władny jest tym samym do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie. 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 (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 8 kwietnia 2015 r. – sygn. akt II SA/Wr 100/15 i z dnia 7 lipca 2015 r. – sygn. akt II SA/Wr 239/15).

Zdaniem Organu Nadzoru ustalenia przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania nie można utożsamiać również z kompetencją rady gminy do określenia w planie miejscowym szczegółowych przesłanek

dopuszczalności podziału geodezyjnego bądź ustalania zakazów czy nakazów przeprowadzania takiej procedury na pewnych terenach.

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 (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 1 działu III 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.

## II

W **§ 5 ust. 11 pkt 2** uchwały postanowiono: „*W zakresie systemu melioracyjnego: (...) 2) ze względu na możliwość występowania nie zinwentaryzowanej sieci drenarskiej, w sytuacji jej stwierdzenia i kolizji z planowanym zainwestowaniem, ustala się przebudowę istniejącego systemu drenarskiego*”.

Treść powyższego przepisu uchwały, odnosząca się do obowiązku realizacji elementu infrastruktury technicznej w postaci sieci drenarskiej, powinna być oceniana w kontekście zgodności z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

Zgodnie z powyższym przepisem, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z regulacjami uchwały stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia co do konkretnej realizacji systemu odwadniania budynków czy odprowadzania wody z nieruchomości. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Mietków, uchwalając kwestionowany przepis planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem zarówno tryb realizacji inwestycji w postaci infrastruktury technicznej przeznaczonej do odwadniania obiektów budowlanych (przeznaczenie objętych planem terenów 1U i 1RZM przewiduje ich zabudowę) jak i sposób zabezpieczenia nieruchomości budynkowej przed infiltracją wody.

Zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt 7 Prawa wodnego, wykonanie urządzeń odwadniających objekty budowlane, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład (tj. podmiot korzystający z wód w ramach usług wodnych, wykonujący urządzenia wodne lub wykonujący inne działania wymagające zgody wodnoprawnej - art. 16 pkt 73 Prawa wodnego) jest właścicielem, wymaga zgłoszenia wodnoprawnego.

Organem właściwym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego w sprawie zgód wodnoprawnych jest kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych (art. 397 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego). Z kolei obowiązki właściciela terenu (w tym również inwestora) w zakresie ochrony przed infiltracją wody zostały uregulowane w, wydanym z mocy upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U.

z 2024 r. poz. 725 ze zm., rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Zgodnie z § 316 ust. 1 tego rozporządzenia: „Budynek posadowiony na gruncie, na którym poziom wód gruntowych może powodować przenikanie wody do pomieszczeń, należy zabezpieczyć za pomocą drenażu zewnętrznego lub w inny sposób przed infiltracją wody do wnętrza oraz zawilgoceniem.”. Budowa czy też przebudowa sieci drenażowej nie jest zatem wyłącznym, przewidzianym w przepisach wyższego rzędu sposobem zabezpieczenia budynków przed przenikaniem wody.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy). Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Za niedopuszczalne należy uznać nałożenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej. Stanowi to wykroczenie poza granice kompetencji do regulowania zasad określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Kwestionowana regulacja § 5 ust. 11 pkt 2 uchwały wkracza bowiem w materię uregulowaną już przepisami aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadrzędnym (jak zostało wyżej wskazane w przypadku realizacji sieci odwadniającej nieruchomości budynkowej), w szczególności w zakresie ustawowych uprawnień wskazanych wyżej podmiotów uczestniczących w procedurze wydawania zezwoleń na realizację danej inwestycji, jak np. pozwolenia na budowę czy zgody wodnoprawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następczej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Maciej Awizeń**