



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

Poz. 2129

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 873/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)  
Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 lutego 2012 r.  
przy udziale Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej Wandy Tabaczyk-Przysłupskiej  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 9 grudnia 2010 r. nr III/8/10  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego  
pomiędzy ul. Kasztanową a ul. Kwiatową w południowo-środkowej części wsi Cieszyce.

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 9 grudnia 2010 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. 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. Nr 80, poz. 717 ze zm.), a także po stwierdzeniu zgodności ustaleń planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce, przyjętego uchwałą nr XXXVI/418/09, uchwałą nr III/8/10 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Kasztanową w południowo-środkowej części wsi Cieszyce.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na tę uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zażądał stwierdzenia nieważności opisanej uchwały w zakresie § 5 pkt 6 lit. d, § 6 pkt 2 we fragmencie „dla której obowiązują następujące zakazy: wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy prowadzić po zgłoszeniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków” i § 14 oraz załącznika graficznego w zakresie terenów 1 MN/U i 2 MN/U.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że organ wykonawczy gminy nie uwzględnił w całości uwagi do planu Waldemara Górala, co stwarzało potrzebę przekazania tej uwagi w części nieuwzględnionej radzie, a ponieważ tego nie dopełniono nastąpiło istotne naruszenie procedury planistycznej. To z kolei skutkuje dalej – zdaniem wojewody – koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie całego § 14 ust. 2 pkt 3 wraz z odnośnymi unormowaniami zawartymi w załączniku graficznym dla terenów 1 MN/U i 2MN/U a także bezprzedmiotowość § 5 pkt 6 lit. d.

W zakresie dziedzictwa kulturowego zdaniem Wojewody Dolnośląskiego unormowanie zawarte w § 6 pkt 2 przekracza kompetencję rady gminy do określania w akcie prawa miejscowego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia zakazów i nakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ gminy wniósł o jej uwzględnienie, uznając argumentację skargi w całości. Podobnie, zgłaszający udział w sprawie Prokurator Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu przyłączył się w całości do argumentów skargi i wniósł o jej uwzględnienie. Po podjęciu zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), przy czym (co istotne sąd nie jest związany granicami skargi – art. 134 § 1 ppsa) o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156

k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały (organu gminy) zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli za-skarżonej uchwały należy wskazać, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie 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. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04).

W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę gminy w § 6 pkt 2 uchwały zapisu „dla której obowiązują następujące zakazy: wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy prowadzić po zgłoszeniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków” stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi

być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Należy zgodzić się także z zarzutem organu nadzoru, że § 14 oraz załącznika graficznego w zakresie terenów 1 MN/U i 2 MN/U stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do konieczności wyeliminowania wskazanych unormowań z kontrolowanej uchwały. Nieuwzględnienie w pełni uwagi do planu powoduje, że (z woli ustawodawcy) organ wykonawczy gminy ma obowiązek przekazania tej uwagi w części nieuwzględnionej radzie. Rada z kolei, stosownie do treści art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag. Niewyczerpanie procedury wskazanej w art. 20 powoduje, konieczność stwierdzenia nieważności § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały wraz z odnośnymi unormowaniami zawartymi w załączniku graficznym dla terenów 1 MN/U i 2MN/U a także bezprzedmiotowość § 5 pkt 6 lit. d).

Dokonując dalszej analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy **obowiązkowo** określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Okoliczność ta, zdaniem sądu rozpoznającego sprawę w tym składzie, jest dla prawidłowego rozstrzygnięcia legalności uchwały jako całości, najistotniejsza.

Zdaniem sądu szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) są jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego, do zawarcia których ustawodawca zobowiązał **bezwzględnie** organy uchwałodawcze gminy opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach. Przypomnieć bowiem należy, że w art. 15 ust. 2 ustawy postanowiono, że w **planie miejscowym określa się obowiązkowo**: 1) prze-znaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie za-budowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) **szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Co do zasady nie ma zatem wyjątków od ujęcia tych elementów w planie miejscowym. W orzecznictwie i piśmiennictwie dopuszcza się wprowadzić w sytuacjach wyjątkowych pominięcie któregoś z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2, ale taka, głęboko idąca na rękę gminy interpretacja przepisów bezwzględnie obowiązujących musi być podyktowana ewidentnym wykazaniem przez organ stanowiący gminy, że stan faktyczny, jaki może zaistnieć pod rządem planu, w żadnym przypadku nie będzie wymagał odwołania się do tego obligatoryjnego elementu. Zdaniem sądu, w praktyce takiej sytuacji (w zakresie potrzeby scalania i podziału nieruchomości) nie sposób sobie wyobrazić. Musimy pamiętać, że kontrolowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowi zatem zespół norm, które zwarte w tym akcie mają (co do zasady) regulować normy gospodarowania nieruchomościami na terenie obowiązywania planu w sposób kompleksowy, spójny, niesprzeczny ze sobą i normami wyższego rzędu, a przede wszystkim może ograniczać prawa właścicieli w terenie tylko na tyle, na ile pozwala gminie delegacja ustawowa (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Mając dotychczasowe uwagi na względzie należy wskazać, że uprawnienie do zgłaszania wniosku o dokonanie scalania i podziału działek ustawodawca przekazał wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami, określonej grupie właścicieli na terenie objętym uchwałą o planie. Zatem plan nie może tego właścicielom uniemożliwić.

W konsekwencji, brak zawarcia w uchwale zasad scalania i podziału nieruchomości prowadzi, zdaniem sądu, do sprzecznego z ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia właścicieli i analogicznie użytkowników wieczystych w zakresie uprawnienia do wystąpienia z żądaniem dokonania scalania i podziału nieruchomości, na terenie objętym planem. Podkreślić bowiem należy, że art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U z 2010 r. Nr 102, . poz. 651, ze zm.) stwierdza, że podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które są objęte planem miejscowym jest dopuszczalne, ale to plan określa szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości. Jak

już wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2007 r. (I OSK 34/07), w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, według której podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania. Treść planów wyznacza bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego”. Ze stanowiskiem zawartym w przytoczonym orzeczeniu w pełni koresponduje pogląd wyrażony przez E. Mzyka w komentarzu do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz pod red. G. Bieńka, Warszawa 2005, s. 366-367). Autor ten – powołując się na treść art. 101 ust. 1 u.g.n. zdanie drugie, który wymaga, aby szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określił plan miejscowy oraz na art. 102 ust. 3, stanowiący, że scaleniem (poza wyłączeniami) mogą być objęte tylko nieruchomości położone w granicach obszarów ustalonych w trybie art. 22 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyjmuje, że warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości muszą być stosowne zapisy w planie miejscowym. Wyjątkiem, jeśli chodzi o położenie nieruchomości, jest sytuacja, gdy z wnioskiem o scalenie wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti. Inaczej rzecz ujmując, podjęcie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości musi znaleźć oparcie w konkretnych zapisach planu miejscowego.

Sądowi znany jest pogląd, w świetle którego zasady scalania i podziału nieruchomości muszą być określone w planie miejscowym jedynie wówczas, gdy rada określa granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Jednakże sąd poglądu tego nie podziela. Prawidłowa wykładnia omawianego przepisu nie może do takiego wniosku doprowadzić. Jednoznaczne i kategoryczne sformułowanie „w planie miejscowym określa się obowiązkowo – ust. 2” i „w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb – ust. 3” nie może budzić wątpliwości jaki zakres uchwały o planie (z woli ustawodawcy) jest bezwzględnie obowiązujący, a jaki jest uwarunkowany stanem faktycznym w terenie.

Jeśli zatem do art. 15 ust. 2 stosować wykładnię funkcjonalną, to tylko w zakresie wskazania, że np. gdy teren objęty planem nie będzie w całości zamieszkały, to nie ma po co ustalać zasad kształtowania zabudowy.

Natomiast, należy jeszcze raz podkreślić, że prawodawca gminny nie może przewidzieć, że w terenie objętym planem (w szczególności przy rozdrobnieniu działek i stosunków własnościowych) nie wystąpi, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością sytuacja, w której właściciele gruntów na terenie objętym planem nie będą chcieli, w nieokreślonej przyszłości, zrealizować swych ustawowych uprawnień. Nie jest możliwe, aby rada gminy mogła już w momencie uchwalania planu przewidzieć, że nie będzie ponad wszelką wątpliwość potrzeby podjęcia uchwały w zakresie przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na terenie objętym planem. Należy bowiem po raz kolejny z całą mocą podnieść, że ustawodawca przyznał po stronie ponad 50% właścicieli działek w terenie prawo do wystąpienia do rady gminy o podjęcie uchwały o scalaniu i podziale nieruchomości. Brak zaś unormowań w tym zakresie w planie miejscowym musi skutkować niemożnością podjęcia takiej uchwały lub jej nieważnością z ogromnymi skutkami prawnymi i gospodarczymi.

Z kolei, stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz.1587), ustalającej 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.

W rozpoznawanej sprawie z treści zaskarżonej uchwały wynika, że akt ten nie zawiera regulacji wypełniających dyspozycje art. 15 ust. 2 pkt ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia, wskazujące na obligatoryjne elementy planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Brak omawianych unormowań w uchwale o planie ma fundamentalne znaczenie dla ewentualnych dalszych działań rady gminy w przypadku złożenia wniosku o scalanie i podział, złożonego przez odpowiednią liczbę właścicieli działek gruntu. Przykładem tego może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w którym prawomocnie stwierdzono niezgodność z prawem uchwały rady gminy w przedmiocie scalenia i podziału nieruchomości, wobec braku określenia zasad tej czynności w obowiązującym planie (II SA/Wr 292/11).

Można jeszcze zauważyć, że ustawodawca wskazał, że **dotatkowo, w zależności od potrzeb**, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy).

Dokonując dalszej analizy kontrolowanego aktu prawnego wskazać należy, że zasady podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). W art. 92–100 przewi-

dziano zasady podziału nieruchomości. Natomiast w art. 101–108 ustawa reguluje zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Nieprawidłowo i sprzecznie z planem organ uchwałodawczy gminy dokonał w kwestionowanej uchwale zasad podziału nieruchomości. Brak jest bowiem prawnej możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości już choćby z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi egzekutywy gminy, a nie organowi stanowiącemu, zatem brak kompetencji w omawianym zakresie skutkuje nieważnością takich zapisów. Nadto postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie administracyjnej.

Jak podniesiono już w uzasadnieniu, plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zawiera w sobie normy powszechnie obowiązujące na danym obszarze, i z istoty swej winien zawierać regulacje prawne na tyle abstrakcyjne, aby mogły mieć zastosowanie do jak najszerszego spectrum stanów faktycznych mogących zaistnieć w czasie jego obowiązywania.

Reasumując, na zasadzie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200, zaś p. II wyroku wynika z unormowania zawartego w art. 152 ppsa.