



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 października 2012 r.

Poz. 3322

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 270/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Międzyborzu

z dnia 15 listopada 2011 r. nr XI/49/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Międzybórz

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do całego § 6 oraz § 7 ust. 2 we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 3 we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 4 we fragmencie „budowlanych” i § 7 ust. 5 we fragmencie „budowlanych”;

II. zasądza od Rady Miejskiej w Międzyborzu na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Międzybórz z dnia 15 listopada 2011 r. (Nr XI/49/2011) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Międzybórz, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz § 7 ust. 2 uchwały we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 3 we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 4 we fragmencie „budowlanych” oraz § 7 ust. 5 we fragmencie „budowlanych” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587). Wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru w pierwszej kolejności wskazał, że Rada Miejska w Międzybórz na sesji w dniu 15 listopada 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Gminie Międzybórz. Z uwagi jednak na fakt, upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień przez ten Sąd.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru podkreślił, że przepis § 6 niniejszej uchwały w brzmieniu „Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków dóbr kultury współczesnej. Ze względu na możliwość stwierdzenia w trakcie prowadzenia prac ziemnych reliktywów archeologicznych inwestor winien powiadomić Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z 7 dniowym wyprzedzeniem celem zorganizowania inspekcji archeologiczno-konserwatorskiej. W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań archeologicznych.” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W opinii Wojewody przyznane radzie gminy upoważnienie do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej nie obejmuje możliwości zamieszczania w tymże akcie uregulowań kwestii związanych z koniecznością powiadomienia odpowiedniego organu w przypadku wystąpienia jakichkolwiek reliktywów czy znalezisk archeologicznych, gdyż wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego we wskazanym zakresie zostały już określone przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w zaskarżonej uchwale obowiązku powiadomienia konserwatora zabytków o odkrytych znaleziskach archeologicznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie postanowienia.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w § 7 niniejszej uchwały Rada wprowadziła postanowienia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W ust. 2, 3, 4 i 5 wskazanego przepisu Rada posłużyła się sformułowaniem „podziału na działki budowlane”. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przez pojęcie działki budowlanej, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

(tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć 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.

Następnie organ nadzoru wyjaśnił, że 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.

Ustalając zatem zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była – zdaniem Wojewody – do określenia parametrów działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametrów działek budowlanych. W związku z tym podał, że uzasadniony jest wniosek co do stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Międzybórzku wniosła o jej oddalenie, wywodząc, że kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia § 6, wynikały z uzgodnienia niniejszej uchwały z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Ponadto wskazała, że zawarte w tejże uchwale szczegółowe ustalenia dla terenów rolniczych z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (oznaczonej symbolem R/RM) poprzez to, że stwarzają możliwość zabudowy zagrodowej, dotyczą terenów nierolnych, wobec których ustalone zostały warunki scalania i podziału.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r. Nr 1270, dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że § 6 uchwały Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 15 listopada 2011 r. (Nr XI/49/2011) w brzmieniu „Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków dóbr kultury współczesnej. Ze względu na możliwość stwierdzenia w trakcie prowadzenia prac ziemnych reliktywów archeologicznych inwestor winien powiadomić Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z 7 dniowym wyprzedzeniem celem zorganizowania inspekcji archeologiczno-konserwatorskiej. W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań archeologicznych.” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo bowiem określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) oraz w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym.

Słusznie zatem zauważył organ nadzoru, że przyznane radzie gminy upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestii związanych z koniecznością powiadamiania odpowiedniego organu w przypadku wystąpienia reliktywów czy znalezisk archeologicznych. Obowiązki podmiotu, który odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem oraz związane z tym kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków zostały bowiem określone przez prawodawcę, w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazany przepis kompleksowo reguluje zakres koniecznych do podjęcia czynności w przypadku odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, w tym także sytuacje, w których wojewódzki konserwator zabytków wydaje: decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem, decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia czy też decyzję nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Jakkolwiek za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to jednak ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Jeżeli więc prawodawca, na płaszczyźnie ustawowej, określił kompetencje i formy działania organu nadzoru konserwatorskiego w sytuacji odkrycia przedmiotu co do, którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, to określenie tejże materii w przedmiotowej uchwale w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej, która prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia obowiązków inwestora w tej kwestii i kwalifikować jako przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy, skutkujący stwierdzeniem nieważności. Skoro bowiem Rada Miejska w Międzyborzu nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej.

Ponadto, wprowadzenie odmiennych, od ustawowych regulacji, stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11, z 17 kwietnia 2012 r. sygn. akt IISA/Wr 15/12).

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć trzeba, że ustawa przewiduje dla rady środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Stwierdzeniu nieważności podlegał także § 7 ust. 2 niniejszej uchwały we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 3 we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 4 we fragmencie „budowlanych” i § 7 ust. 5 we fragmencie „budowlanych” regulujący szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Wyjaśnić wszak należy, że w planie miejscowym w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Stosownie natomiast do dyspozycji normy prawnej ujętej 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) - określający 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. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Ustalając więc zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Miejska w Międzyborzu zobligowana była do określenia parametrów działki w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), przez którą należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tymczasem z regulacji § 7 ust. 2, 3, 4 i 5 wynika, że organ stanowiący Gminy Międzybórz ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, określił parametry, ale działki budowlanej, przez którą – 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. 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, Lex nr 597579). Z tego też względu słusznie przyjął Wojewoda, że § 7 ust. 2 niniejszej uchwały we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 3 we fragmencie „budowlane”, § 7 ust. 4 we fragmencie „budowlanych” i § 7 ust. 5 we fragmencie „budowlanych” 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, iż 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.

Konkludując, skoro sądowa kontrola legalności zaskarżonej uchwały, wykazała, że wskazane i opisane powyżej regulacje podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu w odniesieniu do jego merytorycznej zawartości, to podlegały one – zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz art. 28 u.p.z.p. stwierdzeniu nieważności, co też orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie natomiast w pkt II znalazło swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a.