



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 683

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 600/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

– Julia Szczygielska (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia WSA

– Mieczysław Górkiwicz

Sędzia WSA

– Anna Siedlecka

Protokolant

– Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 października 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/34/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowiny

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/34/11, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w związku z uchwałą nr XXVII/333/O8 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 listopada 2008 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowiny oraz po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce” uchwalonym przez Radę Gminy Kobierzyce uchwałą z dnia 28 sierpnia 2009 r. nr XXXVI/418/09, Rada Gminy Kobierzyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Nowiny.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 4 i pkt 8 oraz art. 27 u.p.z.p., § 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 – zwanego dalej rozporządzeniem) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)

w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz naruszenie art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. formułuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazując, że powinien on określać, w szczególności, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Dodał, że w zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.), a z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia precyzuje, że 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. Wojewoda Dolnośląskiego podkreślił, że tym samym ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy muszą zawierać wymienione trzy elementy. Gdy tymczasem treść uchwały nr V/34/11 Rady Gminy Kobierzyce nie zawiera wprost regulacji dotyczącej „zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości” objętych tym planem miejscowym. Organ nadzoru zwrócił jednakże uwagę na treść Rozdziału 3 uchwały zawierającego ustalenia dla poszczególnych terenów, w tym, m. in. ustalenia dotyczące, jak to sformułowano w uchwale, podziału nieruchomości. I tak, dla terenów oznaczonych symbolem od 1 RM/MN do 7 TM/MN ustalenia te określono w § 12 ust. 5 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem od 1 MN do 7 MN w § 13 ust. 5 uchwały, dla terenu 1MW w § 14 ust. 5 uchwały, dla terenu 1 U w § 15 ust. 5 uchwały, dla terenu 1 UP w § 16 ust. 4 uchwały oraz dla terenu 1 US w § 17 ust. 4 uchwały. Stwierdził jednocześnie, że w § 12 ust. 5, § 13 ust. 5, § 16 ust. 4 oraz § 17 ust. 4 uchwały, w ustaleniach dotyczących „podziału nieruchomości” określono ww. trzy elementy dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Z kolei, w § 14 ust. 5 uchwały określono powierzchnię działki budowlanej i szerokość frontu działek, zaś w § 15 ust. 5 uchwały ustalono powierzchnię działki budowlanej i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, czyli określono jedynie częściową (fragmentaryczną) regulację w tym zakresie.

Wojewoda Dolnośląski wskazał, że mając na uwadze treść przedstawionych przepisów uchwały problematyczne stało się czy przepisy te dotyczą ustalenia zasad podziału nieruchomości (jak to sformułowano w uchwale) czy też zasad scalania i podziału nieruchomości (w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) dlatego pismem z dnia 2 czerwca 2011 r. (NK-N.4131.112.2011.JK) zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Kobierzyce o wyjaśnienie tych kwestii. W odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2011 r. (Nr BRG. 0007.0005.11-001/11) Przewodniczący Rady Gminy oświadczył, że cytowane w wymienionym piśmie zapisy planów miejscowych określające zasady podziału nieruchomości, dotyczą również zasad scalania i podziału nieruchomości. W jego ocenie, pomimo niejednoznacznego określenia tychże zasad jako dotyczących scalania i podziału nieruchomości, to merytorycznie spełniają one wymogi dotyczące tego rodzaju procedury. Dodał, że w treści § 1 ust. 2 uchwały wskazano, że w planie tym nie określa się zasad scalania i podziału nieruchomości ze względu na brak występowania omawianej problematyki. Organ nadzoru nie zgodził się z tą argumentacją wskazując, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, a w tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że celem scalenia i podziału nieruchomości jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości i umożliwienia ich wykorzystania oraz zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem określonym 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.

Zaznaczył, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. Przypomniał, że w pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazał, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym 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, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Organ nadzoru podkreślił, że Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Na potwierdzenie swojego stanowiska Wojewoda przywołał wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 375/10) w którego uzasadnieniu Sąd wskazał, że istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Jak zauważył organ nadzoru, procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Wojewoda podkreślił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Przypomniał, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami (w dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości). Wojewoda zaznaczył, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią. Dodał, że ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Podkreślił, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Przy czym – jak zauważył Wojewoda – 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, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Na tą okoliczność Wojewoda Dolnośląski przywołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10), w którym wskazano, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a zatem 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. Zaznaczył, że plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. A w ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanej władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Dodał, że należy mieć na względzie, że 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

W świetle powyższych rozważań Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że w części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego Rada nie zawarła ustaleń dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości spełniających wymogi powołanych przepisów prawa, w tym, § 4 pkt 8 rozporządzenia. Dodał, że skoro zaskarżona uchwała nie określa w sposób wyczerpujący zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości, należy stwierdzić, że naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczył, że Rada uchwalając przedmiotowy plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku wyczerpującego uregulowania w planie tych zasad i warunków, w szczególności dla terenu 1MW – o podstawowym przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz terenu 1U jako przeznaczonego pod określoną kategorię usług.

Wojewoda przypomniał, że ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy postanowił, że 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 części. Podkreślił, że jeśli chodzi o uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie nie tylko istotne naruszenie trybu jej sporządzania, ale każde naruszenie tych zasad, co należałoby uznać za *lex specialis* w stosunku do zawartego w ustawie o samorządzie gminnym warunku stwierdzenia nieważności uchwały, tj. istotnego naruszenia prawa (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. Wydawnictwo C.H. Beck, 3 wydanie).

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia wymienionych w części wstępnej przepisów i stanowisko organu nadzoru ww. kwestii koresponduje z tezami aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych (np. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10).

Nadto Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż w § 23 uchwały postanowiono, że:

„1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 KDL ustala się następujące przeznaczenie – komunikacja publiczna: droga lokalna (droga klasy „L”), w ciągu drogi powiatowej Nr 1950D

2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, ustala się szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu. Ewentualne poszerzenia terenu za zgodą właścicieli terenów przyległych.”

Organ nadzoru podkreślił, że ewentualne poszerzenie tego terenu oznaczać będzie zatem zmianę, ustalonych planem miejscowym, granic obszaru oznaczonego symbolem 1 KDL i jednocześnie przesunięcie ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 27 u.p.z.p.. W planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z treści tego przepisu ustawy wynika ponadto, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie.

Ponadto, Wojewoda zaznaczył, że w § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia Minister Infrastruktury postanowił, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 tego rozporządzenia postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi ww. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W ocenie organu nadzoru wyżej wymienione postanowienia uchwały wprowadzają możliwość zmiany, za zgodą określonych podmiotów/osób, obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających terenu komunikacji publicznej – 1 KDL i w konsekwencji również zmianę zakresu przestrzennego (granic) terenów przyległych o innym przeznaczeniu, a w myśl art. 27 u.p.z.p., zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Zdaniem Wojewody z całą pewnością poszerzenie terenu oznaczonego symbolem 1 KDL za zgodą właścicieli terenów przyległych stanowi zmianę planu, a tak przewidziana możliwość wprowadzenia zmian granic terenów określonych planem miejscowym bez zmiany tego planu w trybie i na zasadach określonych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niedopuszczalna. A zatem § 23 ust. 2 zdanie drugie uchwały istotnie naruszył powołany przepis art. 27 u.p.z.p.. Na poparcie swojego stanowiska Wojewoda przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10.

Kolejną nieprawidłowość w przedmiotowej uchwale na którą zwrócił uwagę organ nadzoru był zapis § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, w którym Rada Gminy Kobierzyce w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowiła: „3) ustala się strefę „OW” obserwacji archeologicznej obejmującej cały obszar objęty planem, w której dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski”.

Jak zauważył Wojewoda Dolnośląski – zgodnie z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Wojewoda zauważył, że kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być interpretowana z uwzględnieniem całokształtu obowiązującego prawa. Przypomniał, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, a to oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kobierzyce, musi mieć podstawę obowiązujących przepisach prawa. Dodał, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na potwierdzenie swojego stanowiska Wojewoda przytoczył wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), w którym wskazano, że: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „w której dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski” 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. Przypomniał, że przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską

na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczególowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkadzają zabytek archeologiczny.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały w opisanym fragmencie podjęto z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dniu 19 sierpnia 2011 r. Rady Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr X/102/11 w sprawie uznania ww. skargi Wojewody Dolnośląskiego wskazując w uzasadnieniu, że skarga opiera się na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., który w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 375/10 podkreślił, iż obowiązkowo w każdym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinny znajdować się ustalenia umożliwiające dokonanie scalania i podziału.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Podkreślić należy, iż również Gmina Kobierzyce w odpowiedzi na skargę przedłożyła uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 sierpnia 2011 r. nr X/102/11 w sprawie uznania ww. skargi Wojewody Dolnośląskiego.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 7 i § 3 pkt 4 rozporządzenia); szczegółowe zasady oraz warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia) oraz 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 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

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 w oparciu o to upoważnienie 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 niedopusz-

czalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż 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 jest 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, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

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. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. 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).

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że regulacja § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „w której dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski” 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. Przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższych przepisów wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Powyższe potwierdza, że § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały w opisanym fragmencie podjęto z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Równie wadliwie sformułowanym postanowieniem przedmiotowej uchwały jest § 23, w którym Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że:

„1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 KDL ustala się następujące przeznaczenie – komunikacja publiczna: droga lokalna (droga klasy „L”), w ciągu drogi powiatowej Nr 1950D

2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu. Ewentualne poszerzenia terenu za zgodą właścicieli terenów przyległych.”

Zgodzić się należy, z organem nadzoru, że ewentualne poszerzenie tego terenu oznaczać będzie zmianę, ustalonych planem miejscowym, granic obszaru oznaczonego symbolem 1 KDL i jednocześnie przesunięcie ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających. Linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą być one wiążące, aby nie pozostawić innemu organowi niż rada gminy możliwości ich przesuwania poza planem miejscowym. Oznaczałoby to bowiem delegowanie na rzecz organu innego niż rada gminy kompetencji do wyznaczania przebiegu linii rozgraniczających. Tymczasem jest to ustawowa

kompetencja rady gminy i rada kompetencji tej nie może scedować na inne podmioty (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2335/10, OwSS 2011/3/73, Lex 863192). Przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają więc w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 27 u.p.z.p.. Postanowienia te wprowadzają możliwość zmiany, za zgodą określonych podmiotów, obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających terenu komunikacji publicznej – 1 KDL i w konsekwencji również zmianę zakresu przestrzennego (granic) terenów przyległych o innym przeznaczeniu, a w myśl art. 27 u.p.z.p., zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 594/10, LEX nr 896585). W demokratycznym państwie prawa, jak to wskazuje się w judykaturze, gmina posiadająca władztwo planistyczne musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, stanowiąc plan miejscowy, którego przepisy powinny być formułowane w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Nawet jeżeli możliwość zmiany linii rozgraniczających miałaby być niewielka i miałaby miejsce wyłącznie wtedy, gdy np. inwestor nie będzie mógł zrealizować wszystkich elementów funkcjonalnych budowanej drogi publicznej z uwagi na nieprzewidziane i trudne warunki terenowe lub istniejące zagospodarowanie, to rozwiązanie tych problemów powinno nastąpić w toku procesu inwestycyjnego przez inwestora przygotowującego dokumentację projektową, konieczną do wniosku o wydanie rozstrzygnięcia przez właściwy organ administracji publicznej a nie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wynika uprawnienie rady do określenia w planie obowiązkowo szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Jak trafnie wskazał w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (II OSK 424/10, LEX nr 673872): treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje możliwość podziału i scalenia nieruchomości. Ustalenia planu w tym zakresie powinny precyzować parametry działek uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określać kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 rozporządzenia). Prawidłowo sporządzony plan powinien więc wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. W tych warunkach plan miejscowy, jako przepis prawa miejscowego, zawarte w nim zagadnienia powinien regulować w sposób jednoznaczny, nienasuający wątpliwości interpretacyjnych.

Organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice.

Możliwe jest pominięcie w planie miejscowym ustaleń dotyczących scalania i podziału nieruchomości, ale tylko w przypadku, gdy po pierwsze – stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie, a po drugie – znajduje to odzwierciedlenie w materiale planistycznym (zob. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10, zamieszczony na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

O ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości.

W tym miejscu należy odwołać się do cytowanego już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10), w którym 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.).”

Z ust. 2 art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczenia w planie miejscowym warunków podziału, owe ustalenia, bowiem mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują upraw-



nieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział 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). Ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy.

W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a w razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Bezspornym jest więc, że treść uchwały nr V/34/11 nie zawiera wprost regulacji dotyczącej „zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości” objętych tym planem miejscowym. W § 1 ust. 2 uchwały wskazano co prawda, że „w planie tym nie określa się zasad scalania i podziału nieruchomości ze względu na brak występowania omawianej problematyki”, jednakże ów brak nie został przez Radę Gminy Kobierzyce w treści uchwały należycie uzasadniony ani nie znalazł odzwierciedlenia w materiale planistycznym. Co więcej – w rozdziale 3 uchwały zawarto ustalenia dla poszczególnych terenów, w tym, m. in. ustalenia dotyczące, jak to sformułowano w uchwale, „podziału nieruchomości”. I tak, dla terenów oznaczonych symbolem od 1 RM/MN do 7 TM/MN ustalenia te określono w § 12 ust. 5 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem od 1 MN do 7 MN w § 13 ust. 5 uchwały, dla terenu 1MW w § 14 ust. 5 uchwały, dla terenu 1 U w § 15 ust. 5 uchwały, dla terenu 1 UP w § 16 ust. 4 uchwały oraz dla terenu 1 US w § 17 ust. 4 uchwały. Przy czym w § 12 ust. 5, § 13 ust. 5, § 16 ust. 4 oraz § 17 ust. 4 uchwały, w ustaleniach dotyczących „podziału nieruchomości” określono wyżej wymienione trzy elementy dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Z kolei w § 14 ust. 5 uchwały określono powierzchnię działki budowlanej i szerokość frontu działek, zaś w § 15 ust. 5 uchwały ustalono powierzchnię działki budowlanej i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, czyli określono jedynie częściową (fragmentaryczną) regulację w tym zakresie.

Skoro zaskarżona uchwała nie określa w sposób wyczerpujący zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości, należy stwierdzić, że naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 rozporządzenia oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) i w konsekwencji zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 u.p.s.a, orzekł jak w pkt 1 sentencji. Klauzula zawarta w pkt 2 wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 u.p.s.a. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 u.p.s.a.