



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1887

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 862/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

- Halina Kremis (spr.)
- Alicja Palus
- Julia Szczygielska

Protokolant asystent sędziego
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju
z dnia 08 kwietnia 2011 r. nr VI/33/11
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój dla terenu położonego w rejonie ul. Buczka w Kudowie-Zdroju

- Wojciech Śnieżyński

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

W dniu 8 kwietnia 2011 r. Rada Miejska Kudowy Zdroju podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 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 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej Kudowy Zdroju Nr XXXVIII/280/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa Zdrój, dla terenu położonego w rejonie ulicy Buczka w Kudowie Zdroju, po stwierdzeniu zgodności ustaleń planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa Zdrój, przyjętego uchwałą Nr XIII/86/95, uchwałą nr VI/33/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa Zdrój dla terenu położonego w rejonie ulicy Buczka w Kudowie Zdroju.

Wojewoda Dolnośląski w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zażądał stwierdzenia nieważności całości opisanej uchwały, zarzucając jej podjęcie z istotnym naruszeniem:

1) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej określanej także jako ustawa w związku z § 7 pkt 7, § 8 ust. 2, § 9 ust. 5 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,

2) art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia oraz 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Wojewody analiza niniejszej uchwały pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny, stanowiący jej integralną część, nie odpowiada wymogom określonym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z § 5 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi z kolei, że plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000. Dalsze szczegółowe wymogi dotyczące rysunku planu określa z kolei § 7 rozporządzenia, zgodnie z którym projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: 1) wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego; 2) określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej; 3) granice obszaru objętego planem miejscowym; 4) granice administracyjne; 5) granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych; 6) granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych; 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia; 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu; 9) w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego. Z kolei

§ 8 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. W ustępie 2 tego paragrafu Minister Infrastruktury postanowił, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Natomiast w § 9 Minister wskazał, że: przy sporządzaniu projektu rysunku planu miejscowego stosuje się podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych oraz elementów zagospodarowania przestrzennego określone w Polskiej Normie PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r. (ust. 2), barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony (ust. 3), w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych (ust. 4). Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia (§ 9 ust. 1). Minister Infrastruktury dopuścił również możliwość odstąpienia od stosowania barwnych oznaczeń, ale tylko w sytuacji, gdy sporządzenie planu w jednobarwnej technice graficznej wyjaśnia wystarczająco ustalenia projektu planu miejscowego (§ 9 ust. 5).

Uwzględniając przedstawione przepisy prawa Wojewoda stwierdził, że rysunek planu został sporządzony z istotnym naruszeniem § 7 pkt 7, § 8 ust. 2 oraz § 9 ust. 5 rozporządzenia. Żaden rysunek planu zarówno ten, przedłożony organowi nadzoru wraz z uchwałą, rysunek dołączony do dokumentacji planistycznej jak również rysunek przesłany przez Przewodniczącą, który był wyłożony do publicznego wglądu, nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, w którym miejscu występuje rozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu, objętych ustaleniami planu. Ponadto organ nadzoru wskazał, że projekt rysunku planu, który był wyłożony do publicznego wglądu, nie został sporządzony w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Co za tym idzie, również rysunek planu, który został uchwalony jako załącznik graficzny do uchwały, nie został sporządzony w czytelnej technice graficznej. Wojewoda podkreślił także, że żaden ze wskazanych rysunków planu nie zawiera barwnych oznaczeń, a Gmina ani w treści planu ani też w jego uzasadnieniu nie wykazała, że zachodzi przesłanka z § 9 ust. 5 rozporządzenia, uzasadniająca odstąpienie od realizacji wymogu stosowania barwnych oznaczeń na rysunku planu. Co więcej, również zawarta na rysunku planu legenda określona jako „oznaczenia inne” ze względu na zamieszczenie na niej nieczytelnego wyjaśnienia znaczenia poszczególnych oznaczeń, nie pozwala stwierdzić, jakie faktycznie inne oznaczenia zostały zamieszczone na rysunku planu. Ponadto mimo zamieszczenia na rysunku planu oznaczenia skali jako 1:1000, żaden z rysunków nie został przedstawiony w tej właśnie skali. Wyjaśniono, że organowi nadzoru przedłożone zostały wyłącznie pomniejszone kserokopie tego rysunku.

W dalszej części skargi organ nadzoru zarzucił uchwale brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym bardziej, że jak wskazała Przewodnicząca, teren objęty planem stanowi obszar kilku wymienionych przez nią działek. W § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały Rada wskazała, że dla terenów objętych ustaleniami planu, plan ustala przeznaczenie i warunki zagospodarowania poprzez ustalenie zasad ogólnych obowiązujących na całym obszarze objętym planem, w tym zasady podziału działek. Z kolei w § 7 Rada określiła zasady podziału działek wskazując, że: nie dopuszcza się dalszych podziałów wtórnych na działki budowlane (ust. 1), dopuszcza się dalszy podział, jeśli wydzielone działki służą powiększeniu sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Z powyższych zapisów § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 7 uchwały jednoznacznie wynika, że Rada uregulowała kwestie dotyczące podziału nieruchomości, natomiast w żadnym miejscu - ani w części tekstowej ani na rysunku planu nie zawarła żadnych oznaczeń ani regulacji dotyczących scalania.

Wojewoda wskazał, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera regulację odnoszącą się do obowiązkowego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo 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). 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. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 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 wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Zdaniem organu nadzoru, 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, czy też zawierania w treści planu innych regulacji w zakresie podziału nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, 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. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią. Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, zdaniem Wojewody, 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. 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. 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 o 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.

Zdaniem organu nadzoru, organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. 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. 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. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. 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. W świetle powyższych rozważań stwierdzenia wymaga, że w tekście przedmiotowego planu Rada nie zawarła zapisów dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości spełniających wymagania z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie organu nadzoru podkreślenia wymaga, że dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia w treści uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest także określone w § 15 ust. 1 planu przeznaczenie podstawowe części tej nieruchomości, mianowicie postanowienie, że obejmuje ono m.in. zabudowę usługową - usługi nieuciążliwe. Jako uzupełniające dopuszczono przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Wojewoda zaznaczył, 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. 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. 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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wywodził, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, to tym samym naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Rada uchwalając przedmiotowy plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

W zakresie objętym skargą Rada Miejska Kudowy Zdrój uznała żądanie skargi w całości za zasadne i poparła wniosek o stwierdzenie nieważności całości uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważyło następuje:

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.), 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, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, związanych z wadliwością poszczególnych zapisów uchwały wskazać należy, że są one zasadne a ich charakter ma szeroki zakres, co rodzi konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości.

Sąd w pełni podziela zwarte w skardze stanowisko, w którym Wojewoda Dolnośląski zarzucił sporządzenie rysunku planu – stanowiącego załącznik do objętej skargą uchwały z dnia 8 kwietnia 2011 r. nr VI/33/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa Zdrój dla terenu położonego w rejonie ulicy Buczka w Kudowie Zdroju - z istotnym naruszeniem § 7 pkt 7, § 8 ust. 2 oraz § 9 ust. 5 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że żaden ze znajdujących się w przesłanej wraz ze skargą dokumentacji planistycznej rysunek planu nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, w którym miejscu występuje rozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu, objętych ustaleniami planu. Co za tym idzie, również rysunek planu, który został uchwalony jako załącznik graficzny do uchwały, nie został sporządzony w czytelnej technice graficznej. Istotnym pozostaje także,

na co zwraca uwagę organ nadzoru, że żaden z rysunków planu nie zawiera barwnych oznaczeń, a Gmina ani w treści planu ani też w jego uzasadnieniu nie wykazała, że zachodzi przesłanka z § 9 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego do ustawy, uzasadniająca odstępianie od realizacji wymogu stosowania barwnych oznaczeń na rysunku planu. Za w pełni zasadne uznać należy także stanowisko autora skargi, w którym wskazuje, że zawarta na rysunku planu legenda określona jako „oznaczenia inne” ze względu na zamieszczenie na niej nieczytelnego wyjaśnienia znaczenia poszczególnych oznaczeń, nie pozwala stwierdzić, jakie faktycznie inne oznaczenia zostały zamieszczone na rysunku planu. Także pomimo zamieszczenia na rysunku planu oznaczenia skali jako 1:1000, żaden z rysunków nie został przedstawiony w tej właśnie skali.

Z przedstawionych powodów rację ma organ nadzoru zarzucając w skardze naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym to przepisem 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. W ocenie Składu orzekającego w niniejszej sprawie powyższe działanie polegające na niewłaściwym sporządzeniu rysunku planu, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu określonych w § 7 pkt 7, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 5 rozporządzenia. Tym samym zasadnym okazał się wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 7 pkt 7, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 5 rozporządzenia.

Dokonując dalszej analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo, 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). Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 uchwała nie zawiera regulacji wypełniających dyspozycje powołanego art. 15 ust. 2 pkt ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia, który wskazuje na obligatoryjne elementy planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Dokonując zatem 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 (tj. Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). W art. 92-100 przewidziano zasady podziału nieruchomości. Natomiast w art. 101-108 ustawa reguluje zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Art. 102 ust. 1 powołanego aktu wyraźnie stanowi, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Reasumując, brak w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem powoduje, że zostały naruszone zasady uchwalania planu, co skutkowało mogło jedynie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

O daleko idących konsekwencjach braku w planie miejscowym określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem może świadczyć sprawa rozpoznana wyrokiem tut. Sąd z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 292/11. W przywołanym orzeczeniu Sąd, dzieląc w pełni zarzuty organu nadzoru, stwierdził, że podjęta na podstawie art. 103 ust. 5, art. 104 ust. 1 i 2 i art. 107 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości w istotny sposób narusza przepisy art. 102 ust. 1, jak również art. 92 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami polegało na podjęciu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które wprawdzie zostały objęte planem miejscowym, ale ten plan nie określał szczegółowych warunków scalenia i podziału. W cytowanym orzeczeniu Sąd powołując się na ugruntowane orzecznictwo sądowno-administracyjne przyjął, że w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, zgodnie z którą 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.

Należy również zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, wyrażonym w skardze, że brak jest prawnej możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości (vide przepis § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 7 zaskarżonej uchwały) 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.

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