



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 marca 2013 r.

Poz. 2056

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 589/12**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 30 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Julia Szczygielska  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz  
Sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./

Protokolant

Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2012r .

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 20 kwietnia 2012 r. nr XVIII/200/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno-środkowej części obrębu Tyniec Mały

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł /słownie: dwieście czterdzieści/ tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 20 kwietnia 2012 r. nr XVIII/200/12 Rada Gminy Kobierzyce przyjęła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno-środkowej części obrębu Tyniec Mały. W podstawie prawnej uchwały podano 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.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W rozdziale 1 uchwały przyjęto przepisy ogólne. W § 4 uchwały wskazano, że w planie nie określono m.in. granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (pkt 3), w § 5 podano definicje legalne wybranych pojęć, w § 6 określono kategorie usług. Następnie w rozdziale 2 zawarto ustalenia dla całego obszaru objętego planem. W § 7 określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w § 8 zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a w § 9 zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zaznaczając przy tym, że art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy stosować odpowiednio (pkt 4). Dalej w § 10 zawarto ustalenia dotyczące linii zabudowy, w § 11 określono szczególne warunki zagospodarowania terenów, w § 12 przyjęto zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, w tym w pkt 11 wskazano, że na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska, w przypadku uszkodzenia której należy powiadomić zarządcę sieci, a „następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi melioracji wodnych”. W § 13 określono wysokość stawki procentowej, o której mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na 30%. Następnie w rozdziale 3 zawarto ustalenia dla poszczególnych terenów. W § 14 zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1AG i 2AG. W § 14 ust. 5 określono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, ustalając, że powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 5000 m<sup>2</sup>, przy czym dopuszczono, by nie więcej niż jedna nowo wydzielana działka budowlana z danej działki miała powierzchnię pomniejszoną o 10%. W § 14 ust. 5 pkt 2 dopuszczono dowolne szerokości frontu działki, a w pkt 3 wskazano, że kąt położenia granic działki ma być zbliżony do kąta prostego z tolerancją do 15 stopni. W § 14 ust. 5 pkt 4 postanowiono, że ustalenia z pkt 1 – pkt 3 nie obowiązują przy wydzielaniu działek pod infrastrukturę techniczną (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków itp.) i drogi wewnętrzne. W § 15 ustalono przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 1R i 2R, a w § 16 przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 1WS. W § 17 określono przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDGP i 2KDGP, w § 18 dla terenów oznaczonych symbolem 1KDG, w § 19 dla terenów oznaczonych jako 1KDW, a w § 20 dla terenów oznaczonych 1KDG. Dalej w rozdziale 4 zawarto przepisy końcowe.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski. Zarzucił podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 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 ze zm.) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto zarzucił podjęcie: § 9 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, a § 12 pkt 11 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tj.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145). Wobec tego skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanej wyżej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skargi podano, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu miejscowego na takie, które muszą obligatoryjnie zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu, aczkolwiek wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny. Plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W projekcie planu ujęcie wymagań z art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12. W okolicznościach tej konkretnej sprawy Rada podejmując przedmiotową uchwałę uregulowała wszystkie elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada ustaliła w § 14 uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja, nie spełnia jednak wymogów określonych w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie

wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Mianowicie ustalenia te 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 wymogi te nie zostały zachowane. Radą nie określono bowiem wszystkich elementów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W § 14 ust. 5 uchwały Rada Gminy zapisała: dopuszcza się dowolne szerokości frontu działki. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego tylko łączne wskazanie w planie tych trzech elementów może zostać uznane za spełnienie wymogu określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Organ nadzoru wskazał również, że za koniecznością uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad scalania i podziału nieruchomości przemawiają postanowienia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Mianowicie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bez stosownych zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie tej procedury może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek właścicieli i użytkowników „wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Zdaniem organu nadzoru oznacza to, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, nawet jeśli Rada nie wyznaczyła granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenie zasad i warunków scalania i podziału jest obowiązkiem rady, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez Radę, jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości. Wobec tego skarżący stwierdził, że postanowienia planu miejscowego dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości nie spełniają wymogów określonych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, a zatem nie można uznać, że zasady te zostały określone w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym w ocenie Wojewody Dolnośląskiego na Radzie Gminy ciążył obowiązek zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyczerpującej regulacji zawierającej zasady scalania i podziału nieruchomości. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o nieważności zaskarżonej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda stwierdził, że regulacja zawarta w § 9 pkt 4 uchwały, zgodnie z którym art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy stosować odpowiednio istotnie narusza prawo, ponieważ niewątpliwie żaden przepis rangi ustawowej nie dał Radzie Gminy Kobierzyce kompetencji do stanowienia o zakresie obowiązywania przepisu ustawy, konkretnie zaś art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Następnie wskazano, że w § 12 pkt 11 uchwały, wprowadzającym ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem, Rada Gminy wprowadziła nakaz: Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi melioracji wodnych. W ocenie organu nadzoru wprowadzony nakaz nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy. Jakkolwiek uprawnienia Rady Gminy do wprowadzenia regulacji dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie budzą wątpliwości, to jednak realizacja tej normy powinna dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z celem uchwały, określonym w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że wprowadzone w tym zakresie ustalenia muszą odnosić się do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych w związku z wyrządzoną szkodą. Tymczasem wprowadzone w kwestionowanym przepisie obowiązki określają, do podjęcia jakich czynności zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zobowiązuje się ją bowiem do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej, a ponadto do naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych. Tymczasem z art. 65 ust. 1 pkt 1 i z art. 186 ustawy Prawo wodne wynika, że zobowiązanie do naprawy uszkodzeń powinno znajdować podstawę w decyzji

administracyjnej, wydanej na żądanie poszkodowanego przez marszałka województwa. Wydanie takiej decyzji poprzedzone jest postępowaniem przeprowadzonym z uwzględnieniem zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wolą Rady Gminy Kobierzyce było natomiast zobowiązanie do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej o naruszeniu istniejącego systemu drenarskiego z jednoczesnym zobowiązaniem do naprawy uszkodzeń na mocy samej uchwały. Oznacza to nałożenie na potencjalnego adresata uchwały obowiązku określonego zachowania się w związku ze szkodą, będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski z pominięciem procedury, służącej ochronie interesów stron postępowania i gwarantującej im uczestnictwo na każdym jej etapie. Nie sposób zatem uznać postanowień § 12 pkt 11 uchwały za zgodne z obowiązującymi przepisami, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały.

Dodatkowo skarżący zauważył, że powyższe przepisy naruszają zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 118 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale V tego załącznika, zgodnie z którym w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Tym bardziej więc nie jest dopuszczalna modyfikacja tych przepisów.

Odpowiadając na skargę Rada Gminy Kobierzyce uznała za zasadną skargę Wojewody Dolnośląskiego w zakresie zarzutów dotyczących § 9 pkt 4 i § 12 pkt 11 uchwały. W pozostałym zakresie skarżony organ wniósł o oddalenie skargi, ponieważ jego zdaniem nie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa powołanych w skardze. Stwierdzono, że w części dotyczącej braku minimalnych szerokości frontów działek w zasadach scalania i podziału nieruchomości organ administracji stwierdził, że § 14 ust. 5 uchwały wypełnia wymogi sporządzania planu miejscowego. Wskazano, że dopuszczenie do dowolnego kształtowania szerokości frontu działek ma za zadanie umożliwienie dostosowania ich szerokości do planowanego przedsięwzięcia i specyfiki przeznaczenia terenu pod funkcje aktywności gospodarczej. Zdaniem organu określenie minimalnej powierzchni działki na 5000 m<sup>2</sup> w wystarczający sposób określa minimalne parametry działki dla tak specyficznego terenu, jakim jest obszar aktywności gospodarczej położony z dala od istniejącej zabudowy. Wskazano, że sformułowań zawartych w § 14 ust. 5 uchwały użyto świadomie, aby najpełniej móc zrealizować istotę procedury scalania i podziału nieruchomości. Nadto stwierdzono, że tylko wobec terenów oznaczonych jako 1AG i 2AG może być wszczęta procedura scalania i podziału nieruchomości, a tereny te położone są z dala od terenów zurbanizowanych, zatem nie ma konieczności dostosowywania szerokości frontów działek do istniejących uwarunkowań przestrzennych.

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

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy wyjaśnić, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce. Mając na względzie wskazane powyżej kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obliżowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 kwietnia 2012 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w całości, wskazując na naruszenie zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a konkretnie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647; dalej: u.p.z.p.) oraz art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Naruszenia zasad sporządzania planu organ nadzoru dopatruje się w sprzeczności zapisów określających szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości z wymogami określonymi 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). Przepis ten stanowi, 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. Przypomnieć należy, że w zaskarżonej uchwale w § 14 ust. 5 określono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, ustalając, że powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 5000 m<sup>2</sup>, przy czym dopuszczono, by nie więcej niż jedna nowo wydzielana działka budowlana z danej działki miała powierzchnię pomniejszoną o 10%. W § 14 ust. 5 pkt 2 dopuszczono dowolne szerokości frontu działki, a w pkt 3 wskazano, że kąt położenia granic działki ma być zbliżony do kąta prostego z tolerancją do 15 stopni. W § 14 ust. 5 pkt 4 postanowiono, że ustalenia z pkt 1 – pkt 3 nie obowiązują przy wydzielaniu działek pod infrastrukturę techniczną (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków itp.) i drogi wewnętrzne.

Zdaniem Sądu porównanie treści przytoczonych przepisów uchwały z treścią § 4 pkt 8 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Kobierzyce uregulowała szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości w sposób sprzeczny z prawem. Sposób, w jaki określono szerokości frontu działek w istocie oznacza, że szerokości tych nie określono, a zatem uchwała w tym zakresie pozbawiona jest jednego z obligatoryjnych elementów.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu oraz formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Dokonując wykładni tej przesłanki pamiętać należy, że przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Kommentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Według art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym - szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (pkt 8). Uszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 przywołanego wyżej rozporządzenia. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowym zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić zarówno z urzędu (co koreluje z treścią art. 22 u.p.z.p.), jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału. Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt. 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenia procedury scalenia i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości. Wobec tego stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Zdaniem Sądu odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że tekst planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości spełniających wymagania art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Nadto podnoszona przez Gminę Kobierzyce argumentacja, że „elastyczne” ujęcie w planie miejscowym zasad scalania i podziału nieruchomości ma stanowić o proinwestycyjnym podejściu Gminy, również nie prowadzi do uznania, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu. Zdaniem Sądu dopuszczenie w miejscowym planie dowolnej szerokości frontu działki po scaleniu i podziale oznacza, że Rada Gminy uchybiła wymogowi postawionemu w § 4 pkt 8 rozporządzenia w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., ponieważ winna była określić przynajmniej minimalną lub maksymalną szerokość frontu działki. Określenie „dowolna szerokość” nie stanowi realizacji normy prawnej regulującej obligatoryjny element uchwały, jaką jest plan miejscowy. Godzi się jeszcze zauważyć, że już słownikowe wyjaśnienia wyrazu „dowolny” (tj. „zależny tylko od własnej woli, nieskrępowany nakazami ani przepisami”, „jaki bądź” – za Słownikiem języka polskiego PWN) wskazuje na to, że pojęcie to nie odpowiada wymogom stawianym przez ustawodawcę organowi planistycznemu.

Należy też podkreślić, że – jak wprost wynika z ustawy – warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Podane w § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry działek to tylko minimalna ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału, których określenie w planie uznano za konieczne. W akcie wykonawczym wskazano jednak, że treść planu powinna precyzować „w szczególności” te parametry, co nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia planu w omawianym zakresie powinny się ograniczać. Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody prawne skład orzekający stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała de facto nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że uchwała dotknięta brakami nie może ostać się w obrocie prawnym. Naruszenie przez Radę Gminy Kobierzyce przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. uwarunkowało ocenę Sądu i rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie.

Należy podkreślić, że chociaż już wskazane wyżej naruszenie prawa uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości, Sąd podziela również zarzuty skarżącego dotyczące § 9 pkt 4 i § 12 pkt 11 uchwały,

w których Rada Gminy w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji przepisów rangi ustawowej (z zakresu ochrony zabytków i melioracji wodnych). Pamiętać przy tym należy, że w tym zakresie Rada Gminy uznała skargę za zasadną. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że skoro Sąd rozpatrując skargę uznał, że zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, to niedopuszczalne byłoby stwierdzanie nieważności poszczególnych jej jednostek redakcyjnych. Co za tym idzie, dalsze rozważania w tym zakresie byłyby niecelowe.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania (pkt III wyroku) znajduje podstawę w art. 200 p.p.s.a.