



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 9 października 2013 r.

Poz. 5274

### WYROK NR SYGN. AKT IISA/WR 378/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędzia WSA  
Sędzia NSA

– Alicja Palus  
– Ireneusz Dukiel  
– Halina Kremis /sprawozdawca/

Protokolant

- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 lipca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie

z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXXI/220/13

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w osiedlu Nowy Otok w Oławie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miasta Oława na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /słownie: dwieście czterdzieści/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie przyjęła w dniu 31 stycznia 2013 r. uchwałę nr XXXI/220/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Osiedlu Nowy Otok w Oławie. W uchwale tej, po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Oława zapisano (miedzy innymi), że (§ 3) następujące określenia stosowane w uchwale oznaczają:

- 1) nieprzekraczalna linia zabudowy – linia ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków oraz budowli nadziemnych nie będących obiektami małej architektury oraz uzbrojeniem terenu;
  - 2) plan – ustalenia zawarte w niniejszej uchwale wraz z załącznikiem nr 1;
  - 3) powierzchnia zabudowy – powierzchnia zajęta przez budynek w stanie wykończonym wyznaczona przez obrys ścian budynku, do której nie wlicza się:
    - a) powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu,
    - b) powierzchni elementów drugo-rzędnych takich jak: schody zewnętrzne, rampy zewnętrzne, daszki, markizy itp.;
  - 4) przepisy szczególne lub odrębne – aktualne w momencie wykonywania niniejszej uchwały przepisy prawne;
  - 5) przeznaczenie podstawowe terenu – jest to część przeznaczenia terenu, która dominuje na danym terenie w sposób określony ustaleniami planu, w przypadkach ustalenia więcej niż jednej kategorii przeznaczenia podstawowe-go, każda z tych kategorii może stanowić wyłączone przeznaczenie terenu lub poszczególnych nieruchomości położonych w granicach terenu;
  - 6) przeznaczenie dopuszczalne terenu – rodzaj przeznaczenia terenu inny niż podstawowy, który uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe w sposób określony w ustaleniach planu i którego powierzchnia użytkowa, zabudowy lub części terenu zajmuje w granicach terenu i poszczególnych nieruchomości mniej niż odpowiednia powierzchnia zajmowana przez przeznaczenie podstawowe;
  - 7) przeznaczenie tymczasowe – należy przez to rozumieć przeznaczenie inne niż podstawowe, obowiązujące do czasu zagospodarowania terenu zgodnego z przeznaczeniem podstawowym;
  - 8) teren – obszar wyznaczony w rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem przeznaczenia podstawowego;
  - 9) usługi (bez określonego zakresu) – przeznaczenie terenów pod działalność usługową bez sprecyzowania w planie ich szczegółowej funkcji;
  - 10) wskaźnik intensywności zabudowy – proporcja sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki.
2. Pojęcia niezdefiniowane należy rozumieć zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi. (§ 11) ust. 1. Ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:
- 1) ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UIP w odległości:
    - a) 10 metrów od linii rozgraniczających z terenem drogi wojewódzkiej nr 396,
    - b) 8 metrów od linii rozgraniczających z terenem ulicy Szmaragdowej;
  - 2) dla istniejących, przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, obiektów i budynków lub ich części, nie spełniających swym położeniem ustalonych w planie linii zabudowy dopuszcza się ich rozbudowę w sposób nie przekraczający ustalonej linii zabudowy;
  - 3) dopuszcza się bezpośrednią obsługę z ulicy Szmaragdowej pod warunkiem uzgodnienia z zarządcą drogi;
  - 4) powierzchnie zabudowy budynków usługowych na działkach nie mogą przekroczyć 60% powierzchni działek;
  - 5) powierzchnia biologicznie czynna poszczególnych działek powinna zajmować co najmniej 25% powierzchni działek;
  - 6) wskaźnik intensywności zabudowy w granicach od 0,5 do 2,0;
  - 7) budynki nie mogą przekraczać trzech kondygnacji naziemnych, w tym poddasze użytkowe;
  - 8) wysokość budynków mierzona od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu nie może przekraczać 12 m, z wyjątkiem części budynków stanowiących dominanty, których wysokość nie może przekraczać dwukrotnej wysokości budynków a ich powierzchnia wyznaczona przez ich rzut poziomy nie może przekraczać 30% całkowitej powierzchni rzutu poziomego budynków;
  - 9) ustala się dopuszczalne formy dachów:
    - a) dwuspadowe, symetryczne o nachyleniu połaci od 35°–45°,

- b) wielospadowe,
- c) mansardowe; 9 1..1.

W § 13 w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się:

- 1) nie ustala się terenów wymagających obligatoryjnie scalenia i podziału nieruchomości;
- 2) dla terenów zabudowy usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów oznaczonych na rysunku planu symbolem UIP:
  - a) powierzchnia działek przeznaczonych pod nową zabudowę nie może być mniejsza niż 1000 m<sup>2</sup>,
  - b) szerokość elewacji frontowej nie powinna być mniejsza niż 30 m,
  - c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego powinien zawierać się w przedziale od 70° do 90°.

(§ 15) W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się:

- 1) linie rozgraniczające dróg i ulic są równocześnie liniami rozgraniczającymi sieci uzbrojenia technicznego;
- 2) w przypadku realizacji sieci uzbrojenia technicznego poza liniami rozgraniczającymi ulic i dróg, należy je prowadzić równoległe do granic działek, w pasie terenu wolnego od innego istniejącego uzbrojenia;
- 3) dopuszcza się możliwość realizacji urządzeń technicznych uzbrojenia jako towarzyszących inwestycjom na terenach własnych inwestorów;
- 4) realizacja układu komunikacyjnego powinna obejmować kompleksową realizację uzbrojenia technicznego;
- 5) dopuszcza się demontaż wszystkich istniejących nieczynnych sieci uzbrojenia terenu w przypadkach modernizacji, budowy i przebudowy układu komunikacyjnego;
- 6) dopuszcza się przebudowę istniejących i likwidację nieczynnych sieci, kolidujących z planowanym zainwestowaniem;
- 7) w zakresie zaopatrzenia w wodę ustala się:
  - a) budowę sieci wodociągowej,
  - b) rozbudowę istniejącej sieci wodociągowej, na tereny objęte planem, zgodnie z warunkami technicznymi,
  - c) dopuszcza się zaopatrzenie z własnych ujęć;
- 8) w zakresie odprowadzania ścieków bytowych i komunalnych ustala się:
  - a) usuwanie nieczystości płynnych do kanalizacji sanitarnej,
  - b) tymczasowo dopuszcza się stosowanie zbiorników bezodpływowych,
  - c) budowę przepompowni ścieków komunalnych;
- 9) w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustala się:
  - a) budowę sieci kanalizacji deszczowej na terenach planowanej zabudowy,
  - b) objęcie systemami odprowadzającymi wody opadowe terenów zabudowanych i utwardzonych,
  - c) usunięcie z wód deszczowych substancji ropopochodnych i zawiesin, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej lub do odbiornika, na terenie własnym inwestora,
  - d) utwardzenie i skanalizowanie terenów, na których może dojść do zanieczyszczenia substancjami, o których mowa w lit. c),
  - e) dopuszcza się rozwiązania techniczne służące zatrzymaniu wód opadowych na terenie działki,
  - f) w przypadku uzasadnionej realizacją inwestycji konieczności likwidacji istniejących rowów melioracyjnych należy zastosować zamienny system drenażu i w uzgodnieniu z właściwym zarządem melioracji i urządzeń wodnych;
- 10) w zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się budowę rozdzielczej sieci gazowej prowadzonej w liniach rozgraniczających ulic,
- 11) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się:
  - a) wymóg stosowania kablowych sieci i przyłączy elektroenergetycznych,
  - b) ustala się zakaz budowy napowietrznych linii energetycznych,
  - c) zaleca się skablowanie napowietrznych linii elektroenergetycznych oraz wszelkich istniejących linii niskiego napięcia, prowadząc linie kablowe wzdłuż granic terenów lub w liniach rozgraniczających ulic;
- 12) w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną ustala się:
  - a) obowiązek stosowania urządzeń grzewczych o wysokim stopniu sprawności i niskim stopniu emisji zanieczyszczeń,
  - b) w przypadku zastosowania indywidualnego ogrzewania budynków należy wykorzystać ekologiczne czynniki grzewcze, takie jak olej opałowy, energia elektryczna lub gaz;

13) w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów obowiązują zasady określone w odrębnych przepisach, dopuszcza się lokalizowanie pojemników do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów.

Na wskazane unormowania opisanej uchwały skargę do sądu administracyjnego złożył działając jako organ nadzoru Wojewoda Dolnośląski.

Wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w osiedlu Nowy Otok w Oławie, za zasądzeniem kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że w trakcie postępowania nadzorcze-go dotyczącego tej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 u: z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102. 651 z późno zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ponadto: § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6, z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 118 w zw. z § 143 oraz § 146 i § 149 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „pod warunkiem uzgodnienia z zarządcą drogi” oraz w § 15 pkt 9 f) uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z właściwym zarządem melioracji i urządzeń wodnych” podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10, z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 punkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 201 Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Stwierdzenie wystąpienia przesłanki naruszenia prawa, o której mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez Radę, obliguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten sąd nieważności wskazanych regulacji.

Mocą tej uchwały Rada Miejska w Oławie dokonała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w osiedlu Nowy Otok w Oławie, a tym samym wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W trakcie postępowania nadzorcze-go dotyczącego uchwały organ nadzoru stwierdził, że podejmując tę uchwałę rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie 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.

W § 13 uchwały, odnoszącym się do szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada Miejska w Oławie ustaliła:

- „1) nie ustala się terenów wymagających obligatoryjnie scalania i podziału nieruchomości;
- 2) dla terenów zabudowy – usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów oznaczonych na rysunku planu symbolem U/P:
  - a) powierzchnia działek przeznaczonych pod nową zabudowę nie może być mniejsza niż 1000 m<sup>2</sup>,
  - b) szerokość elewacji frontowej nie powinna być mniejsza niż 30 m,
  - c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego powinien zawierać się w przedziale 70°–90°.”

Wojewoda zaznacza, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 tego przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania 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 podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych 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 § 13 uchwały Rady Miejskiej w Oławie określono kąt położenia granic działek stosunku do pasa drogowego, określono powierzchnię działek uzyskiwanych wyniku scalania i podziału nieruchomości, ale nie określono minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. W § 13 pkt 2 ppk b) określono, że: „szerokość elewacji frontowej nie powinna być mniejsza niż 30 m”. Należy jednakże zaznaczyć, pojęcie „elewacji frontowej” nie jest tożsame z wymaganym przez ustawodawcę, parametrem działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, t. j. z pojęciem „frontu działki”. Definicja „frontu działki” określona została w § 2 pkt 5 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588) i tak przez front działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której od-bywa się główny wjazd lub wejście na działkę.

Równocześnie regulacje w zakresie szerokości frontowej określa § 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowiąc, że szerokość elewacji frontowej „znajdującej się od strony frontu działki” wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%. W § 6 ust. 2 rozporządzenia zawarta jest norma dopuszczająca wyznaczenie innej od określonej w zasadzie przewidzianej w ust. 1 szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy urbanistycznej. Tak więc skoro ustawodawca rozróżnia pojęcia „szerokości elewacji frontowej” od pojęcia „szerokości frontów działek”, wymaganego § 4 pkt 8 rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to należy stwierdzić, iż nie są to pojęcia tożsame. Strona skarżąca dodaje, iż zgodnie ze słownikiem języka polskiego pojęcie „elewacja”, oznacza zewnętrzną ścianę budynku wraz z występującymi na niej elementami architektonicznymi, a pojęcie elewacja frontowa odnosi się do oznaczenia fasada tj. frontowa ściana budynku (<http://sjp.pwn.pl/szukaj/elewacja>). Równocześnie front działki jest to przednia ściana działki nie zaś budynku.

Skutkiem takiej regulacji Rady Miejskiej w Oławie w uchwale z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w osiedlu Nowy Otok w Oławie nie zostały określone wszystkie ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, określające parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. nie określono minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Naruszono w ten sposób zasady sporządzania planu miejscowego. Organ nadzoru podkreśla, że określenie zasad scalania i podziału nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego nie stanowi działania dowolnego podmiotu uchwalającego plan zagospodarowania przestrzennego. W ocenie organu nadzoru, skoro ustawodawca zobowiązał organ wykonawczy gminy do zawarcia w treści planu zagospodarowania przestrzennego jako obowiązkowego jego ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości, a następnie zobowiązał radę gminy do uchwalenia planu zawierającego ten element, podmioty te nie są władne do uznaniowego odstąpienia od zawarcia w planie tych regulacji, a co za tym idzie, do dopuszczenia możliwości dowolnego kształtowania parametrów działek właścicieli i inwestorów.

Zgodnie zaś 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. Skarżący zauważa, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

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. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scalieniowo-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, 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. 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 wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle dotychczasowych rozważań organ nadzoru stwierdza, 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, ograniczając się do określenia ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Nie określono jednakże minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Wojewoda zaznacza, 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 którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości działek 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 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. Stanowisko to potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2010 r. w podkreślił, iż 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 przestrzennie - 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. CH 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 u.g.n.) 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.

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. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), s. 255-256, „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”. Artykuł 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi zaś, że: „zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, wskazał, że „zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Bk 585/08, odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem takiego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. 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 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Wojewoda stwierdza, że zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, rozumiane jako 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. Rada określiła jedynie powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, nie określając minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. W § 13 uchwały pojawił się natomiast, zamiast elementu obligatoryjnego scalania i podziału nieruchomości dla poszczególnych terenów – minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, zapis dotyczący szerokości elewacji frontowej. Skutkiem braku regulacji elementów obligatoryjnych planu miejscowego naruszone zostały przepisy rozporządzenia, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały. Przyjęta zmiana planu miejscowego dotyczy wyłącznie terenów oznaczonych symbolem U/P, dla których w sposób nieprawidłowy określono warunki scalania i podziału, dlatego też wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadniony i celowy.

Poza tym naruszeniem prawa organ nadzoru zauważył ponadto, że Rada Miejska w Oławie w § 3 zdefiniowała pojęcia używane w tekście planu, m.in. określiła „wskaźnik intensywności zabudowy” jako proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Wynika, z tego, że rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to proporcja sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem, jak wynika z postanowień uchwały, rada określając pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pomięła zatem kondygnacje podziemne. W tym miejscu wskazać należy, że nie można wykluczyć wypadków sytuowania na terenie określonym w planie jako U/P budynków wielokondygnacyjnych, w tym m.in. z kondygnacjami podziemnymi. W ocenie organu nadzoru rada wprowadzając § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały odniosła się jedynie do powierzchni całkowitej nadziemnych kondygnacji pomijając kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji

aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem rada stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnie określić maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami rangi ustawowej. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. Według art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompleksowy i wyczerpujący w drodze ustawy.

Jak wskazano ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 2 pkt 6 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy wskazując, iż jest to stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem rada postanowiła, że wskaźnik ten wyraża stosunek powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych do powierzchni działki. Zdaniem wojewody istotne jest, że rada nie została upoważniona do zmiany sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, odmiennie od regulacji ustawowej. W tym konkretnym przypadku termin wskaźnik intensywności zabudowy ma odmienne znaczenie na gruncie ustawy (stosunek powierzchni całkowitej zabudowy powierzchni działki) i na gruncie tej uchwały (stosunek powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych do powierzchni działki budowlanej). Określając sposób ustalania wskaźnika zabudowy rada posłużyła się terminem kondygnacja nadziemna, pomijając kondygnacje podziemne.

Wojewoda wskazuje także, że termin kondygnacja został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690). Zgodnie z § 4 pkt 16 kondygnacja to pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie, bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku, stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz postanowienia omawianego rozporządzenia stwierdzić należy, że ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia tego przepisu wynika, że chodzi zarówno o kondygnacje nadziemne jak i podziemne. Określając zatem wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki.

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały w zaskarżonym zakresie stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie tego artykułu oraz naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Równocześnie z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko koresponduje z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z jego treścią w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego (§ 143 załącznika do rozporządzenia).

Stanowisko to znajduje także odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok



NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SAIKa 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SAIKa 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SAIWr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”Zgodnie z § 146 załącznika do rozporządzenia”

1. w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym". Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. I wreszcie w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W ocenie organu nadzoru rada naruszyła również § 146 oraz § 149 załącznika do rządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Podejmując kwestionowany zapis naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym konkretnym przypadku naruszenie zasad sporządzania planu dotyczy jego zawartości a więc postanowień uchwały. Reasumując, zdaniem wojewody, kwestionowany zapis został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118 w zw. z 143 i § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny) we Wrocławiu m.in. w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 604/t: w którym stwierdził, że gmina nie była uprawniona do regulowania sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Rada Miejska w Oławie w § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „pod warunkiem uzgodnienia z zarządcą drogi” uzależniła bezpośrednią obsługę z ulicy Szmaragdowej od uzgodnienia z zarządcą drogi, a w § 15 pkt 9 f) uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z właściwym zarządem melioracji i urządzeń wodnych” uzależniła zastosowanie zmiennego systemu drenażu, w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w przypadku uzasadnionej realizacją inwestycji konieczności likwidacji istniejących rowów melioracyjnych, od uzgodnienia z właściwym zarządem melioracji i urządzeń wodnych. Przepisy § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały zamieszczono wśród zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a regulacje § 15 pkt 9 f) uchwały w zakresie zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad dotyczących modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 6 oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu (pkt 6), oraz a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz

z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnia powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych (pkt 9).

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Jak już zaznaczono, odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że: „akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach”. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Gmina Miasto Oława reprezentowana przez burmistrza, wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej. Na uzasadnienie organ podniósł, że w ocenie gminy dwa ostatnie zarzuty skargi są uzasadnione i celem wyeliminowania niezgodnych z prawem zapisów dotyczących uzgodnień wystarczyłoby wnioski o stwierdzenie wyłącznie nieważności tych zapisów bez stwierdzania nieważności całej uchwały. Gmina nie zgadza się natomiast z zarzutami dotyczącymi naruszenia art. 5 ust. 2 pkt 6 i 8 z następujących względów: jeśli chodzi o szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości to oczywiście ich określenie w planie jest obowiązkowe, istnieje jednak możliwość odstąpienia o tego obowiązku. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru stwierdza „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”. W tej sprawie wystąpiła taka właśnie sytuacja wobec faktycznego braku zarówno potrzeby jak i możliwości dokonania procedury scaleniowej. W kontekście tych wyjaśnień, ustalenie zawarte w § 13 zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości z błędnie użytym zwrotem „szerokość elewacji frontowej” zamiast „szerokość frontu” – nie ma znaczenia. 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 wskazaniami 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 przypadku uchwały nr XXXI/220/13 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 31 stycznia 2013 r. obszar objęty zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w osiedlu Nowy Otok w Oławie dotyczy pojedynczej, zabudowanej nieruchomości złożonej z 5 działek. Właścicielem całej nieruchomości jest wnioskodawca zmiany planu, a celem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego było wprowadzenie na terenie o przeznaczeniu na usługi dodatkowego przeznaczenia na działalność produkcyjną w istniejących obiektach, w związku z rozwojem istniejącego zakładu i zwiększonym zatrudnieniem. W tej sytuacji faktycznej i prawnej nie ma zastosowania procedura scalenia i podziału nieruchomości, może

być jedynie przeprowadzona procedura łączenia działek, odrębnego od postępowania scaleniowo-podziałowego. Nie można zgodzić się też z twierdzeniem, że pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pizp jest wyczerpująco zdefiniowane. Zgodnie z przywołanym przepisem intensywność zabudowy rozumie się jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Innymi słowy jest to iloraz powierzchni całkowitej zabudowy i powierzchni działki budowlanej.

O ile pojęcie powierzchni działki budowlanej nie budzi wątpliwości, to użyte w przepisie określenie powierzchni całkowitej zabudowy wbrew twierdzeniu organu nadzoru nie zostało wyczerpująco zdefiniowane w ustawie, ani w żadnym innym przepisie polskiego prawa i zarówno obiektywnie, jaki w kontekście celu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wieloznaczne. Stanowisko takie reprezentowane jest również w orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012r., sygn. akt II OSK 162/12 wykazał możliwości stosowania różnorodnych sposobów obliczania tego wskaźnika: „wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie wskaźnika intensywności zabudowy” należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. (...) Nie stanowi samoistnie przekroczenia granic władztwa planistycznego przyjęcie przez radę gminy parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu innych jeszcze niż wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostających w zgodzie z celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz istotą planowania przestrzennego.”

Pojęcie powierzchni całkowitej występuje jedynie w treści Polskiej Normy PN-ISO 9836, jednak nie w odniesieniu do zabudowy lecz do budynku, a ściślej kondygnacji budynku. Zgodnie z ustawą z 12 września 2002 r. o normalizacji (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386) Polska Norma nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, a jej stosowanie jest dobrowolne, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt. II OSK 2242/11. Przy tym należy zauważyć, że w tej samej Normie znajduje się zastrzeżenie fakultatywności stosowania pojęcia kondygnacji poprzez użycie słów: „Jako kondygnacja mogą być traktowane kondygnacje znajdujące się całkowicie lub częściowo poniżej poziomu terenu, kondygnacje powyżej poziomu terenu, poddasza, tarasy, tarasy na dachach, kondygnacje techniczne i kondygnacje magazynowe.” Tymczasem pojęcie zabudowy w kontekście jej powierzchni całkowitej jest pojęciem odmiennym od pojęcia budynku, ponieważ przez zabudowę można rozumieć także obiekty budowlane nie będące budynkami. Z tego, a również z treści art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o pizp może wynikać, że określenie powierzchni całkowitej zabudowy może oznaczać np. łączną powierzchnię zabudowy w znaczeniu słowa „całkowita” jako: pełna, łączna, suma powierzchni.

Przez powierzchnię zabudowy rozumie się z kolei, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 3 uchwały, powierzchnię zajęta przez budynek w stanie wykończonym wyznaczoną przez obrys ścian, do której nie wlicza się:

- a) powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu,
- b) powierzchni elementów drugorzędnych takich jak: schody zewnętrzne, rampy zewnętrzne, daszki, markizy itp.

Z powyższego wynika, że w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o pizp użyte zostało określenie wieloznaczne, które nie zostało wyczerpująco zdefiniowane w treści ustawy, a także w żadnym innym akcie normatywnym stanowiącym źródło prawa. Tym samym, zgodnie z § 146. ust. 1. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej wymaga zdefiniowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przy czym granice tej definicji określa treść sformułowania użytego w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy. Definicja wprowadzona w § 3 ust. 1 pkt. 10 uchwały w całości zawiera się w ramach pojęć zawartych w ustawie.

Błędnie także organ nadzoru wywodzi, że treść art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy związana jest z treścią § 4 pkt. 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ponieważ w przywołanym przepisie ustawy nie ma mowy o kondygnacjach. Nie można zatem obu aktów powiązać bez kontekstu Polskiej Normy PN-ISO 9836. Tym samym treść § 4 pkt. 16 rozporządzenia w żaden sposób nie wpływa na znaczenie pojęcia powierzchni

całkowitej zabudowy użytego w ustawie. Co więcej, w przywołanym przez organ nadzoru rozporządzeniu obok definicji kondygnacji występują także definicje kondygnacji nadziemnej oraz kondygnacji podziemnej. Nie jest więc prawdziwe twierdzenie, że „ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa”, a skarga w tym zakresie jest oparta na nieuprawnionym domniemaniu obowiązywania znaczenia terminu powierzchni całkowitej zabudowy zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836. Reasumując Gmina uważa, że nie ma podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności całej uchwały i wnosi o oddalenie skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:**

Skarga jest uzasadniona.

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm – zwanej dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.), zgodnie z którą nieważność aktu spowodowana być może również naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego lub istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie.

Mając na względzie wskazane kryterium legalności, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie treści planu oraz jego załącznika graficznego, kierując się treścią art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną i dzieląc w znacznej części zarzuty i argumentację złożonej skargi, uznał za zasadne wyeliminowanie zaskarżonego aktu z obrotu prawnego. Inaczej mówiąc, analiza zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały prowadzi do wniosku, że skarga jest zasadna i sąd podzielił zawartą w niej argumentację.

Przystępując do przedstawienia szczegółowych motywów i powodów, dla których orzeczeniem kasacyjnym została objęta w p. I wyroku skarżona uchwała, w pierwszej kolejności wskazać należy na przepis art. 15. ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wedle którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Natomiast w myśl art. 16 ust. 1 te same ustawy 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. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury projektem planu jest projekt tekstu planu i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (vide ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego wyd. H. Beck, W-wa 2004 r. s. 150). Analiza przytoczonych przepisów wskazuje jednoznacznie, że plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że rolą organu stanowiącego gminy jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania. Trzeba bowiem pamiętać, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8). Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiący 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 niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy i przechodząc do analizy części tekstowej planu należy wskazać także, że, zdaniem sądu, nie wyznaczenie w uchwale o planie w pełni zasad scalania i podziału nieruchomości, dla terenów objętych planem (P/U), a w zasadzie przyjęcie unormowania, z którego tak na prawdę nie wiadomo czy od określenia tych zasad normodawca gminny odstępuje, czy też zostały one w istocie określone, ale w sposób nie odpowiadający normatywnym wymogom, narusza zasady opracowywania planów miejscowych.

Można bowiem przypomnieć, że rada w § 13 w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustaliła, że w p. 1) nie ustala się terenów wymagających obligatoryjnie scalania i podziału nieruchomości; a dalej wedle p. 2) dla terenów zabudowy usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów oznaczonych na rysunku planu symbolem U/P:

- a) powierzchnia działek przeznaczonych pod nową za-budowę nie może być mniejsza niż 1000 m<sup>2</sup>,
- b) szerokość elewacji frontowej nie powinna być mniejsza niż 30 m,
- c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego powinien zawierać się w przedziale od 70° do 90°.

Analiza przytoczonych unormowań wskazuje, że w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych na rysunku planu U/P rada (w efekcie) określiła zasady scalania i podziału, jednakże nie wyczerpała wymogów normatywnych.

Zdaniem sądu, szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) są jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego, do zawarcia których ustawodawca zobowiązał bezwzględnie organy uchwałodawcze gminy opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach. Przypomnieć bowiem należy, że w art. 15 ust. 2 ustawy postanowiono, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Jak wcześniej powiedziano, ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw budownictwa do doprecyzowania (między innymi) zasad scalania i podziału nieruchomości w akcie wykonawczym, którym w tym przypadku jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

W § 4 ust. 8 tego rozporządzenia wskazano, 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. Jak wskazuje lektura uchwały nie zostały ujęte wymagane prawem zasady scalania i podziału nieruchomości planem tym objętych, zatem uchwała nie mogła pozostać w obrocie prawnym. Jak trafnie podnosi skarga, rada gminy nie ma kompetencji do modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących, a tak właśnie postąpiła w § 13 kontrolowanej uchwały.

W tym kontekście nie wymaga szerszego omawiania nietrafność zarzutu strony przeciwnej w zakresie możliwości odstąpienia w uchwale od określenia zasad scalania i podziału nieruchomości. Kontrolowana uchwała nie pomija w całości kwestii scalania i podziału, a jedynie w zakresie w jakim określa wymogi robi to niezgodnie z zasadami, a to jest inne zagadnienie. Również powoływany w odpowiedzi na skargę wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. (II OSK 162/12) niczego do sprawy nie wnosi, bowiem został wydany w stanie faktycznym zupełnie odmiennym, a także nie dotyczy kontroli aktu prawa miejscowego.

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

W konsekwencji, brak zawarcia w uchwale normatywnych zasad scalania i podziału nieruchomości prowadzi, zdaniem sądu, do sprzecznego z ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia właścicieli i analogicznie użytkowników wieczystych w zakresie uprawnienia do wystąpienia z żądaniem dokonania scalania i podziału ich nieruchomości, na terenie objętym planem. Podkreślić bowiem należy, że art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U z 2010 r. Nr 102. poz. 651, ze zm.) stwierdza, że podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które są objęte planem miejscowym, jest dopuszczalne, ale to plan określa szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości. Jak już wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2007 r. (I OSK 34/07), w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, według której podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania. Treść planów wyznacza bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Ze stanowiskiem zawartym w przytoczonym orzeczeniu w pełni koresponduje pogląd wyrażony przez E. Mzyka w komentarzu do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz pod red. G. Bieńka, Warszawa 2005, s. 366–367). Autor ten – powołując się na treść art. 101 ust. 1 u.g.n. zdanie drugie, który wymaga, aby szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określił plan miejscowy oraz na art. 102 ust. 3, stanowiący, że scaleniem (poza wyłączeniami) mogą być objęte tylko nieruchomości położone w granicach obszarów ustalonych w trybie art. 22 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyjmuje, że warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości muszą być stosowne zapisy w planie miejscowym. Wyjątkiem, jeśli chodzi o położenie nieruchomości, jest sytuacja, gdy z wnioskiem o scalenie wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości. Inaczej rzecz ujmując, podjęcie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości musi znaleźć oparcie w konkretnych zapisach planu miejscowego.

Dokonując dalszej analizy kontrolowanej uchwały należy zgodzić się z organem nadzoru, że nie jest dopuszczalne zawarcie w treści uchwały w § 11 ust. 1 pkt 3 unormowania „pod warunkiem uzgodnienia z zarządcą drogi” oraz w § 15 pkt 9 f) „w uzgodnieniu z właściwym zarządem melioracji i urządzeń wodnych”. Zacytowane regulacje zostały wydane bez podstawy prawnej i są nieważne. Stwierdzić bowiem należało, iż brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej uzgadniania z zarządcą melioracji wodnych i urządzeń wodnych działań takich jak np. konieczność likwidacji istniejących rowów melioracyjnych. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z zarządem melioracji i urządzeń wodnych. Przepis ten nakazuje bowiem radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób

adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami odpowiednich sieci. Zdaniem sądu w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli natomiast chodzi o uzgodnienia z zarządcą drogi (§ 11 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały), to również brak jest kompetencji dla rady gminy do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu te przepisy uchwały stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260), który stanowi, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Skoro zatem kwestia formy działania zarządcy drogi jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest powtarzanie tej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest na przykład zaskarżona uchwała. Wobec tego trzeba stwierdzić, że gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które dotyczą form działania zarządców dróg.

Na koniec należy jeszcze podnieść, że (zdaniem sądu) rację ma także wojewoda wskazując na niezgodne z aktami wyższego rzędu zdefiniowanie w kwestionowanej uchwale w jej § 3 pojęcia „wskaźnik intensywności zabudowy”. Uchwała pod tym pojęciem rozumie proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki.

Należy przypomnieć, że art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Natomiast kontrolowana uchwała modyfikuje w sposób niezgodny z intencją ustawodawcy pojęcie „powierzchni całkowitej zabudowy”, ograniczając tę powierzchnię jedynie do nadziemnych kondygnacji. Tym samym pominęła całkowicie kondygnacje podziemne, naruszając tym samym przepisy prawa upoważniające ją do stanowienia prawa miejscowego. Konkludując, zdaniem sądu, aby nie przekraczać w sposób niezgodny z art. 7 Konstytucji RP ustawowych kompetencji, rada stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym winna w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dostosować się do zasad określonych w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 i określić maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Reasumując, wobec zasadności skargi, zaskarżoną uchwałę należało wyeliminować z obrotu prawnego stosownie do treści art. 147 § 1 u.p.s.a.-. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a p. III wyroku w art. 200 tej ustawy.