

ELŻBIETA KLAT-GÓRSKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: e.klat-gorska@prawo.uni.wroc.pl

LIDIA KLAT-WERTELECKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: lklat@prawo.uni.wroc.pl

Scalanie i podział nieruchomości nierolnych i nieleśnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Cele instytucji scalenia i podziału nieruchomości

Postępowanie scaleniowo-podziałowe jest instytucją, która powinna służyć racjonalnemu zagospodarowaniu nieruchomości gruntowych, uwzględniającemu postulowany przez ustawodawcę ład przestrzenny i zrównoważony rozwój¹. Celem scalenia i ponownego podziału nieruchomości jest „stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów”². Należy przy tym podkreślić, że scalenie i podział gruntów jest instrumentem daleko posuniętej ingerencji w prawo własności, dopuszczalnej tylko w granicach określonych normami prawa. Przepisy ustawowe regulujące scalenie i podział oznaczonych nieruchomości nie stanowią jednak podstawy do całkowitego pozbawienia prawa własności nieruchomości bez nadania nowej nieruchomości³.

¹ Zob. M. Wolanin, *Scalanie i podział nieruchomości*, cz. I, „Nieruchomości” 2010, nr 12, s. 148. Na temat znaczenia zrównoważonego rozwoju w rolnictwie zob. G. Banse, A. Kiepas, *Zrównoważony rozwój w Polsce i Niemczech. Rolnictwo–turystyka–edukacja*, Berlin 2009, s. 51–170.

² E. Mzyk, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 362.

³ Zob. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., I OSK 1538/11, niepubl. WSA w Białymstoku w wyroku z 26 maja 2011 r. (II SA/Bk 677/10, „Wspólnota” 2011, nr 25, s. 44) słusznie stwierdził, że: „Wynikające z art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami-

Między procedurą scalenia i podziału a planami miejscowymi widoczna jest ścisła zależność⁴. W sytuacji, gdy na danym terenie obowiązuje ważny plan zagospodarowania przestrzennego, również i jego postanowienia dotyczące warunków oraz zasad scalenia i podziału nieruchomości są wiążącym prawem dla rady gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie scalenia i podziału nieruchomości⁵. Istotą scalenia jest bowiem uzyskanie najkorzystniejszej konfiguracji scalanych nieruchomości z punktu widzenia najbardziej racjonalnego ich wykorzystania na cel określony w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁶. Za pomocą scalenia i podziału nieruchomości możliwe jest dostosowanie struktury przestrzenno-powierzchniowej nieruchomości do przyjętych w planie miejscowym założeń inwestycyjnego zagospodarowania obszarów⁷. W szczególności służy ono uzyskaniu korzystniejszej konfiguracji poszczególnych nieruchomości przez jej właścicieli i użytkowników wieczystych oraz samoistnych posiadaczy do właściwego zagospodarowania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁸. Ponadto umożliwia stworzenie dostępu do dróg publicznych, uzbrojenie oraz urządzenie infrastruktury technicznej⁹. Wynika z tego, że treść m.p.z.p. wpływa na możliwość podziału i scalania nieruchomości. Prawidłowo sporządzony plan powinien więc wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. To oznacza, że m.p.z.p. — jako akt prawa miejscowego — powinien regulować ten zakres w sposób jednoznaczny, nienasuający wątpliwości interpretacyjnych. Znaczenia przepisów m.p.z.p. nie można bowiem domniemywać¹⁰.

Scalenie i podział należy zatem traktować jako kolejny etap po uchwaleniu planu miejscowego, np. na drodze płynnego i planowego przejścia od rolniczego użytkowania gruntów do wykorzystywania ich jako tereny mieszkaniowe¹¹. Scalenie w istocie polega na połączeniu w jedną całość rozdrobnionych czy położo-

mi [...] uprawnienie uczestnika postępowania do uzyskania w naturze ekwiwalentu scaleniowego, jest prawem bezwzględnie chronionym. Nie pozbawia tego prawa brak aktywnego uczestnictwa właściciela nieruchomości w postępowaniu scaleniowym. Każdy uczestnik scalenia ma ustawową gwarancję otrzymania w naturze ekwiwalentu scaleniowego, pełnego bądź zbliżonego do dotychczasowej powierzchni nieruchomości, za wyrównaniem pieniężnym różnic w powierzchni”.

⁴ Tak: A. Bielska, P. Barcikowska, M. Witkowska, *Scalenie i podział nieruchomości jako proces wspomagający planowanie przestrzenne na przykładzie wybranych obszarów*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 2/III, s. 25; zob. także B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, wyd. II, Warszawa 2014, s. 107.

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., I OSK 506/13, Lexis.pl nr 7508158.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Zob. M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 588.

⁸ Zob. M. Wolanin, *Scalenie i podział...*, s. 148.

⁹ Zob. M. Durzyńska, *Rozgraniczenie i podział nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 157.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2012 r., II SA/Gd 31/12, niepubl.

¹¹ *Ibidem*.

nych w niekorzystnej konfiguracji nieruchomości celem dokonania ponownego podziału z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie usytuowania¹².

Wobec tego istotna jest odpowiedź na pytanie, czy szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości powinny być elementem treści obligatoryjnie określonym w miejscowym planie (zob. art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³). Przyznane organom gminy uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma przecież charakteru arbitralnego, a przepisy prawa nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w tego rodzaju planie zagospodarowania przestrzennego.

Postępowanie scaleniowo-podziałowe a instytucja scalenia i wymiany gruntów

Według art. 1 ust. 1 pkt 3 u.g.n. ustawa ta reguluje zasady scalania i podziału nieruchomości. Szczegółowy tryb zawarty został w Dziale III ustawy w rozdziale 2: „Scalanie i podział nieruchomości” oraz — w wydanym na podstawie art. 108 u.g.n. — rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości¹⁴. 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 prawa¹⁵.

¹² Tak: WSA w Rzeszowie w wyroku z 21 grudnia 2011 r., II SA/Rz 977/11, niepubl. Przy okazji można podkreślić, że instytucja scalenia i podziału prowadzi do pozyskania terenów pod budowę dróg i urządzeń infrastruktury technicznej, ułatwiających eksploatację nowo wydzielonych działek gruntu. Podział na nowo obszaru scalonego musi uwzględniać ustawowe prawo każdego uczestnika scalenia do otrzymania w naturze ekwiwalentu scaleniowego, czyli powierzchni gruntu objętego scaleniem, pomniejszonego o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących (zob. art. 105 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm., powoływanej dalej jako u.g.n.). Zabezpieczeniu tych uprawnień uczestników postępowania scaleniowego służy sformalizowana procedura scaleniowa.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., powoływana dalej jako u.p.z.p.

¹⁴ Dz.U. Nr 86, poz. 736, powoływane dalej jako rozporządzenie.

¹⁵ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 czerwca 2011 r., NK.4131.465.2011.MG, Dz. Urz. Woj. Doln. 2011 nr 121, poz. 1946, Legalis.

Artykuł 101 ust. 1 u.g.n. określa zakres przedmiotowy przepisów rozdziału 2 u.g.n., wskazując, że regulują one sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Pojęcie „działka gruntu” należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 3 u.g.n., w myśl której jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Należy uznać, że „sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału” nie są tożsame z pojęciem sprawy indywidualnej z art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶. Sprawy scalenia i podziału nie są bowiem rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej, ale w formie uchwały podejmowanej przez radę gminy. Postępowanie w sprawie scalania i podziału jest wobec tego procedurą zupełnie odrębną od procedury podziału nieruchomości (zob. art. 93–100 u.g.n.).

Relacje postępowania scaleniowo-podziałowego do instytucji scalenia i wymiany gruntów określa art. 2 pkt 2 u.g.n., w myśl którego ustawa o gospodarce nieruchomościami nie narusza przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów¹⁷. Przepisy rozdziału 2 Działu III u.g.n. regulujące sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu¹⁸ stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (zob. art. 101 ust. 1 u.g.n.). Przepisów tych nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (art. 101 ust. 3 u.g.n.). W art. 1 ust. 1 u.s.w.g. określono cel scalenia gruntów, którym jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej, finansowane ze środków budżetu państwa. Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu jest wojewoda (art. 3 ust. 1 u.s.w.g.). Postępowanie scaleniowe dotyczące gruntów

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 700, powoływana dalej jako u.s.w.g.

¹⁸ W orzecznictwie między innymi zwrócono uwagę na różnicę pomiędzy scaleniem a podziałem nieruchomości: „W praktyce zdarza się często, że nieruchomości są tak wadliwie ukształtowane (np. wąskie i długie działki), że w ogóle nie można zrealizować na nich inwestycji. W celu nowego ukształtowania niekorzystnej dla realizacji inwestycji struktury granic, w przepisach zostały unormowane sprawy scalania nieruchomości, a następnie ich ponownego podziału na działki gruntu. Różnica między podziałem a scaleniem i wtórnym podziałem jest taka, że przy podziale nieruchomości nowe działki gruntu zawarte są w granicach istniejącej nieruchomości, natomiast scaleniem obejmuje się większy teren, łączy się istniejące działki w jedną i dopiero dokonuje się nowego podziału”. NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, niepubl.

rolnych i leśnych jest postępowaniem administracyjnym i kończy się wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. W sprawach nieuregulowanych ustawą o scalaniu i wymianie gruntów mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 33 ust. 1 u.s.w.g.).

Znaczenie planu miejscowego dla scalenia i podziału nieruchomości

Postępowanie w sprawie scalania i podziału nieruchomości jest ściśle związane z regulacją prawną zawartą w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 1 zd. 2 u.g.n. szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Analogiczna regulacja zawarta jest w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb m.in. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. W doktrynie przeważa pogląd, że obowiązek zawarcia w m.p.z.p. zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie jest bezwzględny, lecz musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem¹⁹.

Należy jednocześnie uwzględnić, że stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a według art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności również obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. Ze względu na powołaną wyżej regulację ustawową trzeba się zgodzić ze stanowiskiem, że zasada zgodności planu miejscowego ze studium powoduje konieczność uwzględnienia w miejscowym planie ustaleń studium odnoszących się do obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości²⁰.

Określenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości — o ile nie zostały ustalone również granice obszarów wymagających scalenia i podziału

¹⁹ Zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 162–163.

²⁰ *Ibidem*.

— nie skutkuje koniecznością przeprowadzenia tej procedury²¹. Podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 22 u.p.z.p. uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z u.g.n. jest bowiem bezpośrednią konsekwencją ustalenia w planie granic terenów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości²².

Przyjęto również, że jeżeli w m.p.z.p. „nie określono granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, poprzestając jedynie na określeniu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału, scalenia i podziału można dokonać na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (art. 102 ust. 2 u.g.n.)”²³. Wobec tego w orzecznictwie sądowym wskazano, że m.p.z.p. musi zawierać obligatoryjne elementy, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem uzasadnia dokonanie takich ustaleń²⁴. Natomiast jeżeli stan faktyczny obszaru objętego takim planem nie daje podstaw do zamieszczania w nim obowiązkowych ustaleń, to ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem²⁵.

Według stanowiska NSA przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. winien być interpretowany z uwzględnieniem art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.²⁶ Oznacza to, że ustalenia m.p.z.p. w tym zakresie — z woli ustawodawcy — mają charakter obowiązkowy i tylko w sytuacjach szczególnych rada gminy może od nich odstąpić²⁷. Przy ocenie, czy możliwe jest pominięcie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, należy mieć na uwadze charakterystykę terenu, funkcję i sposób zagospodarowania terenu oraz charakter zabudowy. Stwierdzenie ewentualnego braku konieczności ustalania w m.p.z.p. zasad scalania i podziału nieruchomości położonych na terenie objętym planem może być wynikiem ustalenia, że nieruchomości tworzące ten obszar są w większości zagospodarowane w sposób czyniący bezprzedmiotowym zamieszczanie w m.p.z.p. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości²⁸. Artykuł 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy zatem rozumieć w ten sposób, że określenie w m.p.z.p. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność²⁹. Aby

²¹ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 marca 2012 r., Dz. Urz. Woj. Mazow. poz. 3670, LEX 1148396.

²² *Ibidem*.

²³ Tak: B. Wierzbowski, *op. cit.*

²⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2013 r., II SA/OI 481/13, LEX nr 1390163.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, niepubl.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, niepubl.

²⁸ *Ibidem*. Zob. także *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 155.

²⁹ Zob. m.in. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717)*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex/el 2004.

stwierdzić, czy zasadne jest zamieszczenie w planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, konieczne jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego istniejącego na terenie objętym m.p.z.p.³⁰ Wobec tego obligatoryjne staje się ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości wówczas, gdy w planie przewidziano obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów³¹. Bez uszczegółowionych planem zasad oraz warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury³².

Należy przyjąć, że plan miejscowy wypełnia dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia wprowadza wymóg zawarcia w ustaleniach dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, określenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Są to wymogi obligatoryjne, gdy okoliczności faktyczne uzasadniają takie ustalenia. Z analizy wymienionych norm prawnych wynika, że rada gminy powinna określić zasady i warunki scalania i podziału dla wszystkich działek gruntu objętych ustaleniami m.p.z.p., nie tylko np. dla tzw. inwestycyjnych działek gruntu³³.

Wprawdzie treść planu miejscowego należy odczytywać zarówno z jego części tekstowej, jak i części graficznej, jednakże gdy chodzi o „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości”, to nie można przyjąć, że dla spełnienia tego wymogu wystarczyłoby samo graficzne wskazanie granic działek budowlanych na rysunku planu³⁴. Bez określenia zasad scalania i podziału w części tekstowej plan nie może być traktowany jako określający zasady i warunki, które mogą być następnie podstawą do przeprowadzenia scalania i podziałów nieruchomości, zgodnie z art. 102 u.g.n.³⁵

Treść obowiązującego miejscowego planu wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowo-po-

³⁰ Tak: NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12.

³¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/GI 116/11, niepubl., a także wyroki NSA: z dnia 20 grudnia 2011 r., II OSK 2085/11, z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1405/12, niepubl.

³² Na konieczność określenia w m.p.z.p. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem, wobec treści art. 101 ust. 1 i 2, i art. 102 ust. 1 i 2 u.g.n., wskazuje doktryna. Zob. E. Mzyk, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 593–596, uw. 1–8; s. 598–601, uw. 1–6; M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 771–677, nb 1–6; s. 678–699, nb 1–13.

³³ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Wr 715/12, niepubl.

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., II OSK 2274/12, niepubl.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 21 września 2005 r., II OSK 43/05, niepubl.

działowego. Zasadny jest wobec tego wniosek, że z chwilą utraty mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego stają się również bezskuteczne wszelkie czynności podejmowane w toku tego postępowania, jako że brak im umocowania we właściwym akcie prawa miejscowego³⁶.

Uchwała w sprawie scalenia i podziału nieruchomości

Formą rozstrzygania w sprawach scalenia i podziału nieruchomości jest uchwała podejmowana przez radę gminy. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić z urzędu, ponieważ zgodnie z art. 22 u.p.z.p. „Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami”. Wszczęcie takiej procedury może również nastąpić na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (z zastrzeżeniem art. 102 ust. 4 u.g.n.).

Wójt na podstawie wyników przeprowadzonej analizy okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału nieruchomości przedstawia radzie gminy projekt uchwały:

- 1) o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości w granicach określonych w tym projekcie albo
- 2) o odmowie przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości (§ 5 rozporządzenia).

Organem podejmującym uchwały w sprawie scalenia i podziału jest rada gminy. Zgodnie z art. 102 ust. 3 u.g.n. rada gminy w drodze uchwały decyduje o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. WSA w wyroku z 12 marca 2012 r. podkreślił, że: „Szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości są jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego, do zawarcia których ustawodawca zobowiązał bezwzględnie organy uchwalodawcze gminy, opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach”³⁷. W orzecznictwie sądowym wyrażony został także pogląd, 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,

³⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., I OSK 34/07, LEX nr 338279.

³⁷ II SA/Wr 873/11, LEX nr 1145939.

niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków”³⁸.

W uchwale o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości rada gminy określa granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Zabudowane części nieruchomości również mogą być objęte uchwałą, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych. M. Wolanin określił charakter uchwały, zauważając, że uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości jest aktem rozstrzygającym o przeprowadzeniu postępowania scaleniowo-podziałowego z jednoczesnym wyznaczeniem granic obszaru objętego postępowaniem³⁹. W literaturze podkreślono, że „uchwała przesądza więc o wszczęciu postępowania scaleniowego i o zakresie przestrzennym, w jakim będzie ono realizowane”⁴⁰. W orzecznictwie sądowym wyrażony został pogląd, że oceniając — pod względem legalności — uchwałę w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, nie można jedynie dokonywać wykładni gramatycznej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale należy uwzględniać także postanowienia m.p.z.p., obowiązującego na danym obszarze⁴¹.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zawierają gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu scaleniowo-podziałowym. Pierwszą kategorię środków ochrony jednostki stanowią obowiązki informacyjne organów gminy. Projekt uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości powinien zostać wyłożony do wglądu uczestnikom postępowania na okres 21 dni w siedzibie urzędu gminy (art. 103 ust. 3 u.g.n.). O wyłożeniu projektu uchwały do wglądu należy zawiadomić na piśmie uczestników postępowania, których adresy są znane organowi gminy. Ponadto informację o wyłożeniu projektu uchwały podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych urzędu gminy, a także przez ogłoszenie w prasie lokalnej. Drugą grupę uprawnień uczestników postępowania stanowi prawo wglądu w projekt uchwały, prawo składania na piśmie wniosków, uwag i zastrzeżeń do tego projektu. Mogą oni wskazywać działki gruntu, które chcieliby otrzymać w zamian za dotychczas posiadane nieruchomości objęte scaleniem i podziałem. Złożone wnioski, uwagi i zastrzeżenia podlegają zaopiniowaniu przez radę uczestników scalenia. Rada gminy rozpatruje wnioski, uwagi i zastrzeżenia uczestników postępowania i rozstrzyga o sposobie ich załatwienia w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Uczestnicy postępowania, którzy złożyli wnioski, uwagi i zastrzeżenia, są zawiadamiani w formie pisemnej o sposobie rozstrzygnięcia ich wniosków. Otrzymują oni wyciąg z uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. NSA w wyroku z dnia 19 września 2012 r. wskazał na istotny aspekt

³⁸ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., II SA/Wr 190/14, LEX nr 1482116.

³⁹ Zob. M. Wolanin, *Podziały i scalenia nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 466.

⁴⁰ Zob. J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 144.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., I OSK 506/2013, Lexis.pl nr 7508158.

ochrony praw jednostki w postępowaniu scaleniowym, podkreślając dopuszczalność składania wniosków przez uczestników postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości przed sporządzeniem projektu uchwały. NSA zauważył, że: „Z przepisu art. 103 ust. 4 u.g.n. wynika jedynie prawo uczestników postępowania do składania wniosków, uwag i zastrzeżeń w okresie wyłożenia projektu uchwały, które uruchamiają tryb postępowania opisany w ust. 4 i 5 tego przepisu — najpierw wniosek (uwaga, zastrzeżenie) podlega zaopiniowaniu przez radę uczestników scalenia, następnie zaś musi być rozstrzygnięty przez organ, a o sposobie tego rozstrzygnięcia uczestnik musi być zawiadomiony. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, by przed sporządzeniem projektu uchwały w przedmiocie scalenia i podziału nieruchomości uczestnicy tego typu postępowania mogli zgłaszać organowi swoje oczekiwania związane z działkami powstałymi po scaleniu. Wnioski te organ, przygotowując projekt, może wziąć pod uwagę, gdyż ułatwiają one takie przygotowanie projektu uchwały, by w jak największym stopniu spełnić oczekiwania uczestników, z tą różnicą, że nie wszczynają one sformalizowanego postępowania, o jakim mowa w art. 103 ust. 4 i 5 u.g.n.”⁴².

Z cytowanych przepisów ustawowych wynika, że uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości musi mieć podstawę w konkretnych regulacjach planu miejscowego⁴³, obowiązujących w dniu podejmowania uchwały o scaleniu i podziale⁴⁴. W orzecznictwie sądowym podkreślono, że „Przyjęcie przez radę gminy uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, bez uprzedniego określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości, stanowi istotne naruszenie art. 102 ust. 1 u.g.n.). Uchwała o scalaniu i podziale musi znaleźć swe zakotwiczenie w planie miejscowym, a jeżeli nie zostały tam unormowane i określone szczegółowe zasady scalania, nie może dojść do przeprowadzenia scalania”⁴⁵.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest także pogląd, że ustalenia m.p.z.p. dopuszczające ogólnikowo podział nieruchomości na działki gruntu (np. w zależności od potrzeb inwestorów), stanowią niedopuszczalne przeniesienie kompetencji rady gminy do ustalania szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości na inne podmioty (np. na inwestorów przez uzależnienie od ich woli warunków i zasad tego podziału w odniesieniu do nieruchomości objętych planem miejscowym)⁴⁶.

Jak wskazano w wyroku NSA z 21 września 2005 r., z samego wykreślenia na rysunku projektu m.p.z.p. linii ewentualnego przebiegu granic działek, bez określenia zasad scalenia, o jakich mowa w art. 102 u.g.n., nie można wyprowadzić

⁴² I OSK 1172/12, LEX nr 1260054.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Bk 1036/13, niepubl.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., I OSK 34/07, LEX nr 338279.

⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2011 r., II SA/Wr 292/11, LEX nr 1012097.

⁴⁶ Zob. wyrok NSA z 24 stycznia 2013 r., II OSK 2444/2012, LexPolonica nr 5019092.

wniosku, że projekt planu statuuje zasady scalenia, które mogą być następnie podstawą do przeprowadzania scalenia⁴⁷.

Wynika z tego, że rada gminy, przyjmując uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału terenu, jest obowiązana tak określić granice obszaru scalanego, by służyły one realizacji określonego w obowiązującym miejscowym planie przeznaczenia terenu „uzewnętrznionego” w przyjętej symbolice w tekście tego planu oraz uwidocznionego na jego rysunku⁴⁸. Przy tym dla obszarów wskazanych w planie miejscowym jako wymagające scalenia i podziału — zgodnie z art. 22 u.p.z.p. — obowiązana jest przeprowadzić postępowanie z urzędu⁴⁹.

W związku z procedurą scalenia i podziału nieruchomości powstaje problem różnicy powierzchni nieruchomości przed i po scaleniu. Według art. 104 ust. 2 u.g.n. uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości powinna zawierać m.in.:

- 1) opracowane geodezyjnie granice gruntów objętych scaleniem i podziałem,
- 2) wypis i wyrys z planu miejscowego,
- 3) geodezyjny projekt scalenia i podziału nieruchomości,
- 4) rejestr nieruchomości, z wykazaniem ich stanu dotychczasowego oraz stanu nowego po scaleniu i podziale, w tym nieruchomości przyznanych uczestnikom postępowania w zamian za nieruchomości będące ich własnością lub pozostające w użytkowaniu wieczystym przed scaleniem i podziałem,
- 5) rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w art. 105 ust. 2 i 5.

Zgodnie z art. 105 ust. 2 u.g.n. w zamian za nieruchomości objęte scaleniem i podziałem każdy z dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych otrzymuje odpowiednio na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości składające się z takiej liczby działek gruntu wydzielonych w wyniku scalenia i podziału, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości, pomniejszonej zgodnie z przepisem ust. 1. Jeżeli nie ma możliwości przydzielenia nieruchomości o powierzchni w pełni równoważnej, za różnicę powierzchni dokonuje się odpowiednich dopłat w gotówce. Podział na nowo obszar scalonego musi tym samym uwzględniać ustawowe prawo każdego uczestnika scalenia do otrzymania w naturze ekwiwalentu scaleniowego, czyli powierzchni gruntu objętego scaleniem, pomniejszonego o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących.

Wobec tego, skoro jako jedną z podstawowych zasad postępowania scaleniowego przyjęto zasadę zachowania równej wartości szacunkowej gruntów dotychczas posiadanych i otrzymanych w wyniku scalenia (art. 105 ust. 2 zdanie 1

⁴⁷ II OSK 43/05, LEX nr 195021.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 239/08, LEX nr 490124.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2013 r., II SA/Wr 288/13, niepubl.

u.g.n.)⁵⁰, to ze względu na ochronę sytuacji prawnej i ekonomicznej należałoby również przyjąć zasadę zachowania równowagi co do powierzchni gruntów⁵¹. W postępowaniu scaleniowym można bowiem dokonywać wszystkiego, o ile nie narusza to prawa własności, i *a contrario*, nie można dokonywać niczego, jeżeli istota własności miałaby zostać naruszona⁵².

Ze względu na ochronę prawa własności można postulować *de lege ferenda*, aby elementem szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym była również różnica powierzchni wydzielonych właścicielowi gruntów w stosunku do powierzchni gruntów objętych scaleniem.

Skarga na uchwałę w sprawie scalenia i podziału nieruchomości

Uchwały rady gminy podejmowane w sprawach scalenia i podziału nieruchomości mogą być zaskarżane do wojewódzkiego sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP⁵³: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Celem tej kontroli jest przede wszystkim ochrona praw i wolności jednostki (podmiotu prawa), choć i inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę (np. ochrona interesu publicznego)⁵⁴.

Legitymację do złożenia skargi do sądu określa art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁵⁵, który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub upraw-

⁵⁰ Należy akceptować stanowisko, zgodnie z którym wynikające z przepisu art. 105 ust. 2 u.g.n. uprawnienie uczestnika postępowania scaleniowego do uzyskania w naturze ekwiwalentu scaleniowego jest prawem bezwzględnie chronionym. Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 26 maja 2011 r., II SA/BK 677/10, LEX nr 818486.

⁵¹ Zob. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 700, z późn. zm.).

⁵² Zob. Z. Czarnik, *Przedmiot postępowania scaleniowego*, ZNSA 2010, nr 3, s. 43–44.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.

⁵⁴ Zob. E. Klat-Górska, *Skarga według art. 101 ustawy o samorządzie gminnym instrumentem ochrony interesów właściciela gruntów w procedurze planowania miejscowego*, „Studia Iuridica Agraria” X, red. S. Prutis, Białystok 2012, s. 198.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.

nienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia — zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶ w art. 3 § 2 pkt 6 stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej⁵⁷. NSA w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. podkreślił, że: „Uchwały rady gminy o charakterze aktu indywidualnego podlegają kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.”⁵⁸. Taki charakter — indywidualny i konkretny — ma uchwała rady gminy dotycząca scalenia i podziału nieruchomości — jest aktem rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przesłanką dopuszczalności skargi na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego jest wezwanie tego organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 4 p.p.s.a., art. 101 ust. 1 u.s.g.). Legitymowany podmiot ma prawo wnieść skargę w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi rady gminy na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ ten nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (art. 53 § 2 p.p.s.a.).

NSA wskazał, że przymiot strony służy także osobie, która nie składała skargi na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego, ale wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego⁵⁹. Krąg uczestników postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości określa art. 103 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem właściciele i użytkownicy wieczystości oraz samoistni posiadacze nieruchomości objętych scaleniem i podziałem są uczestnikami postępowania w sprawie scalenia i podziału. Stosownie do art. 33 § 1 p.p.s.a. osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony. Według zaś § 2 tego przepisu, udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

⁵⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm., powoływana dalej jako p.p.s.a.

⁵⁷ Szerzej na temat tego rodzaju skarg: B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 102–114.

⁵⁸ II OSK 856/05, LEX nr 193998.

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 8 września 2006 r., I OSK 836/06, LEX nr 321133. Zob. także wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 2885/12, niepubl.

Konsekwencje prawne obowiązywania i zmiany uchwał dotyczących scalenia i podziału nieruchomości

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwała rady gminy podlega działaniom nadzorczym wojewody, który może stwierdzić nieważność tego aktu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz uchwała w sprawie scalenia i podziału nieruchomości mogą także zostać zaskarżone do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wyeliminowane z obrotu prawnego w całości lub w części. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje bowiem orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz skarg na inne akty organów tych jednostek, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza jej nieważność w całości lub w części. NSA podkreślił, że „1. Uchwała w zakresie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą podjętą z zakresu administracji publicznej. Niewątpliwie legitymowanym do wniesienia skargi na plan miejscowy w trybie art. 101 u.s.g. jest właściciel nieruchomości objętej ustaleniami tego planu. 2. Charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawia, że w przypadku złożenia skargi dotyczącej planu, sąd ma obowiązek w pierwszej kolejności ustalić przedmiot zaskarżenia, którym niekoniecznie musi być cały plan miejscowy. Przedmiotem zaskarżenia mogą być również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych ustaleniami planu. [...] 4. Jeśli skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do nieruchomości skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego”⁶⁰.

Powiązanie scalenia i podziału nieruchomości z ustaleniami m.p.z.p. oznacza, że stwierdzenie nieważności planu w całości lub w części ma wpływ na podjęcie uchwały w sprawie scalenia i podziału gruntów. Z utratą mocy obowią-

⁶⁰ Zob. wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174.

zującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stają się również bezskuteczne wszelkie czynności podejmowane w toku postępowania scaleniowo-podziałowego, gdyż nie mają umocowania we właściwym akcie prawa miejscowego. Należy pamiętać, że podział i scalenie gruntów jest daleko posuniętą ingerencją w prawo własności, dopuszczalną tylko w granicach określonych przepisami prawa⁶¹.

Organ gminy w procedurze zmiany planu miejscowego powinien respektować także założenia obowiązującej uchwały w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Należy zaakceptować stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym, według którego: „W uchwale o zmianie planu miejscowego organ planistyczny ma obowiązek uwzględnić porządek prawny powstały wskutek, zapadłej wcześniej, prawomocnej uchwały w przedmiocie scalenia i podziału gruntów. Jest to zgodne z zasadami sporządzania planu w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”⁶².

Consolidation and division of non-agricultural and non-forest land and a local land development plan

Summary

Consolidation and division proceedings are a procedure which should be applied in view of the principles of spatial order and sustainable development and at the same time it should serve the purpose of rational land development. There is a visible relationship between the process of consolidation and division of land and a local development plan. The analysis of statutory regulations allows drawing a conclusion that the commune in the procedure of changing the local development plan is obliged to comply with the applicable provisions of the resolution on consolidation and division of land. Therefore, it is important to answer the question of whether the detailed terms and conditions of consolidation and division of land should constitute an element which is to be obligatorily specified in the local development plan. Connecting the issue of consolidation and division of land with the assumptions of the local development plan means that if the land development plan is found to be invalid in part or in full it affects the adoption of the resolution on consolidation and division of land.

Keywords: consolidation and division, local development plan, land development, resolution of the commune council, property

⁶¹ Zob. E. Klat-Górska, *Prawo gospodarowania nieruchomościami*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013, s. 270.

⁶² Tak: WSA w Białymstoku w wyroku z 25 marca 2014 r., II SA/Bk 1036/13, niepubl.