



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 8 grudnia 2015 r.

Poz. 2863

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.74.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XII/79/2015 Rady Gminy Murów z dnia 29 października 2015 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zagwizdzie w **części tekstowej** dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 10,
- § 3 ust. 1 pkt 12,
- § 3 ust. 1 pkt 13,
- § 10 ust. 3,
- § 12 ust. 2,
- § 12 ust. 3.

#### UZASADNIENIE

Na sesji 29 października 2015 r. Rada Gminy Murów, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr XII/79/2015 Rady Gminy Murów z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zagwizdzie. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 5 listopada 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 27 października 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy Murów o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Murów możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów w terminie do 30 listopada 2015 r. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez naruszenie:

1. Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Murów.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, tj. brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy, poprzez określenie w uchwale w § 3 pkt 10 oraz § 10 ust. 2 pkt 5 lit a jedynie maksymalnej wysokości budynków,

3. § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100 poz. 908) przez zdefiniowanie w § 3 pkt 12 pojęcia *roboty budowlane*, mimo że termin powyższej definicji został przewidziany w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (j. t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) oraz przez zdefiniowanie w § 3 pkt 13 pojęcia *inwestycje celu publicznego*, mimo iż termin powyższej definicji został zdefiniowany w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4. Art. 15 ust. 2 ww. ustawy poprzez wprowadzenie w § 10 ust. 3 uchwały nakazu likwidacji istniejących obiektów budowlanych na określonym w tym planie terenie.

5. Art. 15 ust. 2 pkt. 8 poprzez sformułowanie sprzecznych zapisów dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w § 12. Zgodnie z treścią § 12 ust. 1 i 2 na terenie objętym niniejszą zmianą planu miejscowego nie ustala się zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, natomiast w § 12 ust. 3 dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem zachowania dostępu do drogi publicznej.

6. Art. 15 ust. 2 pkt 8 poprzez sformułowanie w § 12 uchwały odnośnie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości odrębnych zapisów dotyczących scalania oraz odrębnie dla podziału podczas gdy scalenie i podział nieruchomości stanowi jedna instytucję prawa.

7. Art. 16 ust. 1 u.p.z.p., poprzez brak klauzuli właściwego organu potwierdzającego pochodzenie mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykorzystanej do sporządzenia projektu rysunku planu.

Przewodnicząca Rady Gminy Murów przedstawił wyjaśnienia na zarzut naruszenia 20 ust. 1 ustawy w wyznaczonym terminie twierdząc (cyt.): *„ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W dotychczasowej praktyce Rady Gminy, uchwały podejmowane były ze stwierdzeniem o zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego umieszczonym bezpośrednio w ich treści. Nie budziło to zastrzeżeń organu nadzorczego, dlatego też zapis ten traktowany był jako poprawny.”*

Przewodniczący Rady Gminy Murów odnosząc się do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdził, iż przedmiotowa uchwała (cyt.): *„W rozumieniu organu wysokość zabudowy na obszarze niniejszej zmiany planu dotyczy wysokości tylko budynków istniejących i potencjalnych zlokalizowanych w granicach zmiany planu. Na terenie zmiany planu nie dopuszcza się innego rodzaju zabudowy. Teren zmiany planu znajduje się w całości w strefie ochrony konserwatorskiej „A”. Wszelkie prace budowlane wymagają uzgodnienia z właściwym organem, co wynika z zapisów Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014r., poz. 1446 ze zm.).”*

Odpowiedź w stosunku do zarzutu naruszenia § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) przez zdefiniowanie pojęcia *roboty budowlane* oraz *inwestycje celu publicznego* wyjaśnia, iż (cyt.): *„I. W definicji inwestycji celu publicznego określono jedynie przepisy, w których wskazane są cele zaliczane do tego typu inwestycji. Nie jest to bezpośrednia ingerencja w definicję określoną przepisami Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), a jedynie doprecyzowanie zapisów, mające na celu uproszczenie interpretacji zmiany planu.*

2. *Definicję robót budowlanych przywołano w celu uproszczenia odczytu zapisów planistycznych.”*

Przewodniczący Rady odnosząc się do zapisów w § 10 ust. 3 uchwały do nakazu likwidacji istniejących obiektów budowlanych na określonym w tym planie terenie, stwierdził, iż (cyt.): *„w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się zasady kształtowania ładu przestrzennego. Teren objęty zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego położony jest w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej chroniącej ruralistyczny układ wsi, w którym ogranicza się lokalizowanie nadziemnych sieci infrastruktury technicznej. W ramach inwentaryzacji urbanistycznej stwierdzono, że obiekt infrastruktury technicznej jest nieużytkowany, a więc nie spełnia swojej funkcji. W mniemaniu organu obiekt ten jest obiektem dysharmonizującym krajobraz kulturowy, a więc sprzecznym z założeniem cytowanej ustawy.*

*Ponadto art. 61 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) wskazuje, że właściciel obiektu jest zobowiązany utrzymywać go w należyтым stanie technicznym i estetycznym. Obiekt jest w złym stanie technicznym, co stwarza zagrożenie m.in. dla bezpieczeństwa konstrukcji, ochrony ludności, ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych*

*ochroną konserwatorską wymaganych zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy Prawo budowlane, stąd zapis o likwidacji nieczynnej stacji transformatorowej.”.*

Wyjaśnienia w sprawie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy wskazują, iż (cyt.): *„Ustalono ze względu na przyjęte we wcześniejszym planie miejscowym wsi Zagwiździe zapisy, iż ze względu na to, że teren jest objęty strefą ochrony konserwatorskiej nie wyznacza się obszarów wymagających scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu art. 101 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; natomiast zapis w ustępie 3 przekracza władztwo planistyczne z uwagi na przywołanie przepisów z Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.). Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią jedną instytucję prawną, w uchwale nr XII/79/2015 Rady Gminy Murów otrzymały indywidualne zapisy, co narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.*

Przewodniczący Rady Gminy Murów odnosząc się do naruszenia art. 16 ust. 1 wyjaśnił, iż rysunek planu został sporządzony na mapie zasadniczej pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w formie cyfrowej, zakupionej w dniu 27 lutego 2015 r.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odpowiedzią Przewodniczącego Rady Gminy w stosunku do podniesionego zarzutu było stwierdzenie, iż (cyt.) *„W dotychczasowej praktyce Rady Gminy, uchwały podejmowane były ze stwierdzeniem o zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego umieszczonym bezpośrednio w ich treści. Nie budziło to zastrzeżeń organu nadzorczego, dlatego też zapis ten traktowany był jako poprawny.”.* Organ nadzoru przyjmuje tłumaczenia Przewodniczącego Rady Gminy, jednakże wskazuje, iż stwierdzenie nienaruszalności studium jest rozstrzygnięciem rady gminy, zatem powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należało podjąć odrębną uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić w części wstępnej.

Odnosząc się do braku określenia maksymalnej wysokości zabudowy, poprzez określenie w uchwale w § 3 pkt 10 oraz § 10 ust. 2 pkt 5 lit a jedynie maksymalnej wysokości budynków, Wojewoda Opolski wskazuje, iż powyższe postanowienia są sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 czerwca 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 505/13 (cyt.): *„Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ład przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ład przestrzennego, podyktowanych względami architektonicznymi.*

*Ponadto podkreślić należy, że pojęcie "maksymalnej wysokości zabudowy" obejmuje wszelkie obiekty, jest zatem z jednej strony pojęciem szerszym od pojęcia budynku, a z drugiej strony zawiera w sobie także pojęcie wysokości budynku. Istnienie takiego ogólnego wskaźnika wysokości zabudowy obowiązującego dla wszystkich obiektów jest celowe z punktu widzenia zapewnienia ład przestrzennego. Pozostawienie istotnej kategorii obiektów budowlanych w postaci budynków (lub pewnego ich rodzaju) poza tym wskaźnikiem, z powodu istnienia definicji wysokości budynku w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych prowadziłoby do braku konsekwencji i uniemożliwiłoby organowi planistycznemu osiągnięcie zamierzonego ład urbanistycznego i architektonicznego.”*

Zdefiniowanie w przedmiotowej uchwale: w § 3 ust. 1 pkt 12 pojęcia roboty budowlane stanowi powtórzenie aktu wyższego rzędu, tj. ustawy Prawo budowlane zakresie objętym jej przepisami art. 3 ust. 1 pkt 7 oraz w § 3 ust. 1 pkt 13 pojęcia inwestycje celu publicznego stanowi powtórzenie aktu wyższego rzędu, tj. ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakresie objętym jej przepisami art. 2 pkt 5. Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnia, iż powtórzone definicje ustawy miało na celu doprecyzowanie oraz uproszczenie odczytu zapisów planistycznych. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.): „*Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii*”.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w wyroku WSA w Opolu z dnia 18 grudnia 2007 r. (II SA/Op 492/07) (cyt.): „*Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części zaskarżonej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).*

W § 10 ust. 3 uchwały w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zagwizdzie wprowadzono nakaz likwidacji nieczynnej stacji transformatorowej. Wojewoda Opolski informuje, iż żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 tej ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego nakazu likwidacji obiektów budowlanych. Kwestia rozbiórki jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego, a nie planowania przestrzennego. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 200 r. sygn.. akt. II OSK 489/10 (cyt.): „*Niedopuszczalnym jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nakazu wyburzenia istniejących budynków. (...) O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel budynku lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Natomiast, gdy budynek zostanie już rozebrany, dysponent nieruchomości powinien mieć możliwość ustalenia, na podstawie zapisów zawartych w planie, w jaki sposób może zagospodarować teren pozostały po rozebraniu budynku. Na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel budynku powinien mieć też możliwość ustalenia, jakie wymogi musi spełnić, by możliwe było rozbudowanie, przebudowanie lub nadbudowanie należącego do niego budynku. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności.*”.

Scalanie i podział nieruchomości, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, to scalanie i podział uregulowany w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.). Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać m.in. określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od 21 października 2010 r., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalne powierzchnie działek. Z tego ostatnio powołanego przepisu wynikać by mogło, że w odniesieniu do działek, które powstają poza

trybem scalania i podziału, o którym mowa w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami, można określać jedynie ich minimalną powierzchnię, ale nie szerokość frontów.

Podkreślenia wymaga, że gmina ma obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy) w przypadku, gdy z okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących danego terenu wynika konieczność ustalenia takich szczegółowych zasad. Podobny podgląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10. W doktrynie podkreśla się bowiem, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli natomiast stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 - brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 155) – wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt. II OSK 1566/11.

Podkreślenia wymaga konieczność odróżnienia instytucji *scalania i podziału nieruchomości* od instytucji *podziału nieruchomości*, mimo że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 grudnia 2011 r. II SA/Kr 1475/11 (cyt.): „*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 powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (zob.: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2009). Procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu, który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.*”

W przedmiotowym planie miejscowym Rada Gminy nie ustala zasad scalania i podziału, dlatego w ocenie Wojewody Opolskiego mogła odstąpić od określenia zasad scalania i podziału, jednakże zapisy w § 12 rozdzieliły zapisy stanowiące jedną instytucję prawną.

Odnosnie natomiast braku przedstawienia klauzuli właściwego organu potwierdzającego pochodzenie mapy wykorzystanej do sporządzenia projektu rysunku planu z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia gminy. Jednakże Wojewoda podkreśla, iż stosowne potwierdzenie pochodzenia materiałów użytych do sporządzenia rysunku planu zgodne z § 21 ust. 2 i 4 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, winno być odpowiednio wykazane w dokumentacji prac planistycznych.

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym powtórzenie definicji *roboty budowlane* i *inwestycje celu publicznego*, wprowadzenia nakazu likwidacji obiektów budowlanych, sprzeczne zapisy dotyczące zasad i warunków scalania i podziału, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem uchwały nr XII/79/2015 Rady Gminy Murów z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zagwizdzie, Wojewoda uznaje, iż wadliwość części zapisów dotyczących:

- § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały, (cyt.): „*roboty budowlane – należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*”;
- § 3 ust. 1 pkt 13 uchwały, (cyt.): „*inwestycjach celu publicznego – należy przez to rozumieć cele publiczne wymienione w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*”;
- § 10 ust. 3 uchwały, (cyt.): „*Ustala się likwidację nieczynnej stacji transformatorowej oznaczonej na rysunku zmiany planu.*”;
- § 12 ust. 2 uchwały, (cyt.): „*W zakresie zasad i warunków podziału nieruchomości:*
  - 1) *minimalna szerokość frontu dla nowo wydzielonej działki budowlanej – nie ustala się;*
  - 2) *minimalna powierzchnia dla nowo wydzielonej działki budowlanej – nie ustala się*”
- § 12 ust. 3 uchwały, (cyt.): „*Dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem zachowania dostępu do drogi publicznej*”

skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XII/79/2015 Rady Gminy Murów z dnia 29 października 2015 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. zamieszczenie w podstawie prawnej twierdzenia, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, wysokości zabudowy oraz braku potwierdzenia pochodzenia mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniem w przyszłości i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

#### **POUCZENIE**

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego  
Dyrektor  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Marek Świątlik*