



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 lipca 2025 r.

Poz. 3098

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.98.2.2025 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 13 pkt 1 we fragmencie: „budowlanych” uchwały nr XVII/133/25 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulicy Ks. Kutrowskiego w Oławie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 maja 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr XXXI/217/2017 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulic ks. Kutrowskiego w Oławie, Rada Miejska w Oławie podjęła uchwałę nr XVII/133/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulicy Ks. Kutrowskiego w Oławie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 4 czerwca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 13 pkt 1 we fragmencie: „budowlanych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dalej: ustawy, oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej: rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Oławie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

W tym miejscu wskazać należy, że po pierwsze – uchwała podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688). Wskazać przy tym należy, że w procedurze planistycznej o opinie i uzgodnienia wystąpiono przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, w związku z czym – do kwestionowanej uchwały zastosowanie znajduje m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu sprzed zmiany tej ustawy. Jednocześnie zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Oławie w dniu 27 kwietnia 2017 r.

W § 13 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, 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.

Tymczasem regulacje zawarte w § 13 pkt 1 uchwały nie odnoszą się do działek, lecz działek budowlanych [„W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MW/UI ustala się: 1) powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych nie może być mniejsza niż 1000m²;]. Nie są to pojęcia tożsame. Należy bowiem odróżniać pojęcie „działki budowlanej” od pojęcia „działki”, przez które należy rozumieć działkę gruntu. Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 ustawy i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z kolei definicja działki gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.). Zgodnie z tą definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Z powyższego wynika, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w § 13 pkt 1 uchwały odniesiono się właśnie do działek budowlanych. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 13 pkt 1 uchwały we fragmencie „budowlanych”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Wr 498/21) wskazał, że „(...) *rada miejska nie była uprawniona do tego, by w planie miejscowym określić minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, bowiem ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek o jakich mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc wskazane unormowanie w sposób istotny naruszyło zasady sporządzania planu miejscowego (...)*”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (por. wyrok z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 213/18 czy wyrok z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska