



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 5 marca 2018 r.

Poz. 604

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.15.2018.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr LV/1092/18 Rady Miasta Opola z dnia 25 stycznia 2018 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wójtowa Wieś I” w Opolu.

#### Uzasadnienie

Na sesji 25 stycznia 2018 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wójtowa Wieś I” w Opolu.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 1 lutego 2017 r., w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 16 lutego 2018 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

23 lutego 2018 r. wpłynęły wyjaśnienia, nr BU.6721.7.8.2016.DK, BU.ZD-00041/18, Prezydenta Miasta Opola, przekazane pismem nr BRM.0711.00002.2018 Wiceprzewodniczącej Rady Miasta Opola.

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono naruszenie:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia 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) poprzez brak wprowadzenia obligatoryjnych ustaleń odnoszących się do szczegółowych zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl natomiast § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. 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. Oznacza to, iż plan miejscowy wypełnia dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, w sposób wynikający z rozporządzenia i uwzględniający wymienione w nim warunki. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 ustawy o gospodarce

nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury.

Z wyjaśnień organu gminy wynika, iż dla terenów mieszkalnych nie ustala ww. parametrów, gdyż stanowią one szczególnie niewielkie obszary i są już ukształtowane i nie wymagają ustalenia powyższych zasad. Dodatkowo organ gminy wskazuje, iż zastosowanie sformułowania „nie ustala się”, które zgodnie z definicją w § 3 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały będą ustalone na podstawie przepisów odrębnych, wskazuje ewentualne podziały w oparciu np. o ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, bowiem ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad scalania i podziału jest co do zasady, obligatoryjnym elementem treści planu, co nie oznacza niedopuszczalności odstępstwa od tej zasady. Zamieszczenie zasad scalania i podziału to wymogi obligatoryjne, gdy okoliczności faktyczne uzasadniają takie ustalenia. Wynika z tego, że zastosowanie tego przepisu musi być poprzedzone weryfikacją pod kątem, czy stan faktyczny odpowiada ustaleniom tych zasad.

Jednakże organ gminy wprowadza w § 5 ust. 3 – 12 pkt 11 zwrot „nie ustala się” co w konsekwencji sugeruje, iż powyższe parametry są ustalone na podstawie przepisów odrębnych. Niemniej jednak organ gminy w wyjaśnieniach wskazuje, iż nie było potrzeby ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe organ decydując się na ustalenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, poprzez wprowadzenie sformułowania „nie ustala się”, był zobligowany do podporządkowania się wymogom powoływanego wcześniej § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. i określenia wszystkich wskazanych w tym przepisie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Jednakże w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 listopada 2016 r., II SA/Go 659/16).

Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z art 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyjątkiem stanowią tereny przeznaczone w planach miejscowych na cele leśne i rolne. Dodatkowo instytucja scalania i podziału nieruchomości stanowi odrębną instytucję niż podział nieruchomości, wobec czego nie można w zakresie ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości regulować kwestii dotyczących podziału nieruchomości, o których mowa w wyjaśnieniach organu gminy.

Mając na względzie powyższe, tut. organ stwierdza, iż wprowadzenie sformułowania „nie ustala się” dla scalania i podziału nieruchomości stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planu**, gdyż w miejscowym planie reguluje się powyższe normy, o których mowa również w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W sytuacji gdy organ gminy z uwagi na brak uwarunkowań dotyczących punktów art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym winien w treści uchwały wprowadzić odpowiednią informację, w tym przypadku „nie dotyczy”.

**2) art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie ustaleń dla wolnostojących budynków gospodarczych i garażowych, które winny nawiązywać formą i wykończeniem do budynku funkcji podstawowej (mieszkalnego lub usługowego), jednakże przeznaczeniem podstawowym dla ww. terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa mieszkaniowa i zagrodowa, natomiast usługi stanowią przeznaczenie uzupełniające.**

W § 5 ust. 1 – 31 pkt 8 lit. c wprowadzono ustalenia, iż wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe, które winny nawiązywać formą i wykończeniem do budynku funkcji podstawowej (mieszkalnego lub usługowego), jednakże przeznaczeniem podstawowym dla ww. terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa. Natomiast usługi stanowią przeznaczenie uzupełniające, co w konsekwencji powoduje, iż występuje sprzeczne zagospodarowanie terenu. Organ gminy wyjaśnia, iż wprowadzenie powyższego zapisu jest odniesieniem do funkcji budynków znajdujących się na terenie obecnym, a nie do przeznaczenia terenu.

Wobec powyższego należy uznać, iż w celu uniknięcia błędnego wprowadzenia odbiorcy przedmiotowego planu, jakim jest odniesienie do funkcji podstawowej organ nadzoru stwierdza jedynie nieważność zwrotu w § 5 ust. 1 – 31 pkt 8 lit. c „funkcji podstawowej”, jako **istotne naruszenie zasad** sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż powyższe zapisy są sprzeczne.

**3) art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie zerowej stawki planistycznej.**

Art.15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ww. ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy, a jej wysokość nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Wójtowa Wieś I” w Opolu dla każdego terenu wprowadza stawki w wysokości 0%. Jednakże dla terenu o symbolu 10MN o przeznaczeniu podstawowym pod zabudowę mieszkalną jednorodziną stawka ta powinny zostać określone inna niż zerowa, gdyż z analizy poprzedniego planu zagospodarowania (uchwały nr XXXIII/343/08 Rady Miasta Opola z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Wójtowej Wsi w Opolu) wynika, iż ww. teren posiadał inne przeznaczenia, tj. 6U czyli zabudowa usługowa. Dodatkowo należy wskazać, iż w prognozie finansowej zawarto, że w większości nie ulegnie zmianie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów objętych planem należy określić wysokość stawki procentowej, wobec czego ustalenie na poziomie 0% stanowi **istotne naruszenia prawa** i skutkuje uchYLENIEM powyższego obszaru.

**4) § 3 ust. 2 w związku z § 143 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) poprzez wprowadzenie zapisu w § 5 ust. 51 pkt 14 lit. e, który dopuszcza lokalizację ulic lokalnych określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXXIII/343/08 Rady Miasta Opola z 3 lipca 2008 r.**

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”, w ustawie *nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)*. Ponadto zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia powyższe wytyczne odnoszą się również do aktów prawa miejscowego, jakim jest m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W § 5 ust. 51 pkt 14 lit. e przedmiotowego planu dopuszczono lokalizację ulic lokalnych określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXXIII/343/08 Rady Miasta Opola z 3 lipca 2008 r.

W ocenie tut. organu wprowadzenie powyższych ustalenia stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, gdyż odnoszą się one do innego aktu prawa miejscowego jakim jest uchwała nr XXXIII/343/08 Rady Miasta Opola z 3 lipca 2008 r., który znajduje się poza granicami niniejszego planu, tj. uchwały nr LV/1092/18 Rady Miasta Opola z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wójtowa Wieś I” w Opolu. Ponadto należy zauważyć, iż w sytuacji zmiany lub uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania dla terenu objętego uchwałą nr XXXIII/343/08 Rady Miasta Opola z 3 lipca 2008 r., powyższy zapis stanie się bezprzedmiotowy.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 16 lutego 2018 r., Wojewoda przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że *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 jej części*.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych

postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Uchylenie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznaną w art. 3 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt daleko idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Wojewoda Opolski po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami oraz przesłanych wyjaśnień stwierdza, iż brak wprowadzenia obligatoryjnych ustaleń odnoszących się do szczegółowych zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzenie zerowej stawki planistycznej, wprowadzenie sprzecznych ustaleń, wprowadzenie zapisu odnoszącego się do innego aktu prawa miejscowego, stanowią **istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji z uwagi na pierwsze naruszenie, skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Unieważnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wójtowa Wieś I” w Opolu w całości spowodowane jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu. Nie znajduje uzasadnienia w analizowanym przypadku unieważnienie jego zapisów w części, bowiem powodowałoby to konieczność wyeliminowania znacznych fragmentów miejscowego planu, co w ostateczności doprowadziłoby do braku jego czytelności i przejrzystości.

Biorąc pod uwagę charakter naruszeń oraz fakt, iż w przedmiotowej sprawie wprowadzone wadliwe zapisy dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należało stwierdzić nieważność analizowanej uchwały przyjmującej ten plan w całości.

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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

*Małgorzata Kaluża-Swoboda*