



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2024 r.

Poz. 7396

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.90.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/79/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 25 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostce strukturalnej Płonia w Raciborzu, w następującej części:

#### **1. W tekście uchwały:**

1) w § 9 pkt 3;

2) w § 10 pkt 3 lit. a w zakresie słów: „przy czym dla terenu 6.1P-U dostęp do drogi wojewódzkiej nr 935 wyłącznie od strony terenu komunikacji drogowej wewnętrznej 6.3KR”;

3) § 11 pkt 1;

4) § 12 pkt 2;

5) § 14;

6) § 15;

7) w § 16 w zakresie terenu o symbolu 6.3KR.

#### **2. Rysunek planu Nr 3 – załącznik Nr 1.3.**

#### **Uzasadnienie**

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 25 września 2024 r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr VI/79/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostce strukturalnej Płonia w Raciborzu.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 2 października Rada Miasta Racibórz przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 25 września 2024 Nr VI/79/2024, a w dniu 9 października Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 23 października organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2024 r. poz. 725) przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Natomiast definicja pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawarta w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.) stanowi, że przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

W § 12 badanej uchwały wyznaczono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wykluczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, oznaczone symbolami: 6.1MN, 6.2MN. Następnie w § 12 pkt 2 dopuszczono przeznaczenie części budynku mieszkalnego na lokale użytkowe, przy czym powierzchnia całkowita tych lokali nie może przekraczać 50% powierzchni całkowitej budynku. Ustaleniem tym naruszono przepisy art. 3 pkt 2a ustawy *Prawo budowlane*. Jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a tej ustawy, w budynku mieszkalnym jednorodzinym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że **powierzchnia całkowita lokalu usługowego może stanowić maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku**. Brak więc możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś 50%, jak ustalono to w badanej uchwale.

Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 6.1MN, 6.2MN, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy *Prawo budowlane*.

W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 *upzp*, art. 3 pkt 2a ustawy *Prawo budowlane*, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania prawnej definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które dopuszczają realizację budynku łączącego funkcję mieszkalno-usługową w proporcji innej niż wynikająca z przepisów odrębnych, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy *Prawo budowlane*. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie. Zastosowanie dla lokalu usługowego większej niż 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego powoduje to, iż taki budynek nie mógłby być zgodnie z ustawową definicją zakwalifikowany jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a taka forma zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach ww. terenów.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy *Prawo budowlane* oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

2. Zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia 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, dalej jako: *rozporządzenie*), który stanowi, że symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia*. Pkt II.1 załącznika nr 1 do *rozporządzenia* wskazuje,

że w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, zwaną dalej „klasą”, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. Z kolei pkt II. 3 załącznika nr 1 do *rozporządzenia* nakazuje, że symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas stosowanych w projekcie planu miejscowego przyjmuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli. Natomiast pkt II. 4 lit b, wskazuje, że zastosowane symbole należy oddzielić łącznikiem, a kolejność symboli dostosowuje się według kolejności klas określonych w tabeli. W § 14 badanej uchwały wyznaczono teren produkcji lub usług oznaczony symbolem 6.1.P-U czym naruszono cytowane wyżej przepisy. Bowiem zgodnie z *rozporządzeniem* symbol klasy przeznaczenia terenu usług lub produkcji powinien mieć postać U-P.

3. Przepisy art. 15 ust. 2 *upzp* zawierają katalog obligatoryjnych elementów planu miejscowego, co oznacza, że każdy miejscowy plan powinien zawierać ustalenia, o których mowa w tym przepisie. Brak określenia wymienionych przepisami zasad może zostać uzasadniony jedynie brakiem określonych uwarunkowań np. gdy na terenie objętym planem nie dopuszcza się zabudowy, to nie ma potrzeby określania zasad jej kształtowania oraz wskaźników urbanistycznych. W § 14 pkt 2 badanej uchwały dla terenu o symbolu 6.1.P-U – teren produkcji lub usług ustalono, że nadziemna intensywność zabudowy wynosi: minimalna 0, a maksymalna 2,0. Ustalenie minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy na poziomie „0” oznacza, że parametr ten nie został określony. Nie określając obowiązkowego parametru jakim jest nadziemna minimalna intensywność zabudowy gmina naruszyła przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W związku z brakiem ustalenia minimalnej intensywności zabudowy, nie jest jasne czy intencją uchwałodawcy było przeznaczenie terenu pod zabudowę kubaturową czy też pozostawienie go wolnego od takiej zabudowy. Przepisy tak skonstruowane naruszają również § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej* stanowiących załącznik do *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które stanowią, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy oraz, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

4. Zgodnie z art. 15 ust. 1 *upzp* projekt planu zawiera część tekstową i część graficzną, z kolei art. 20 ust. 1 *in fine* tej ustawy określa, że część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały, a część graficzna jej załącznik. Dodatkowo § 8 ust. 2 *rozporządzenia* stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. W § 3 uchwały wskazano, że rysunki planu zawierają następujące oznaczenia graficzne elementów stanowiących ustalenia planu: granica obszaru objętego planem, linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, nieprzekraczalna linia zabudowy, symbol, nazwa i oznaczenie graficzne dotyczące przeznaczenia terenu, strefa obserwacji archeologicznej, strefa ingerencji konserwatorskiej. Analiza rysunków planu wykazała jednak, że rysunek planu nr 3 zawiera także oznaczenie strefy ochronnej wału. Takie oznaczenie graficzne nie zostało wskazane w treści planu, a jedynie w legendzie rysunku planu nr 3. Doprowadziło to do rozbieżnych ustaleń obu, integralnie powiązanych części planu miejscowego – części tekstowej i graficznej. A ponieważ rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku, więc obie części uchwały muszą być ze sobą spójne. Tym samym naruszone zostały przepisy: art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 *upzp*, § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

5. W związku z powyższymi uchybieniami zaistniała konieczność uchylenia również zapisów dotyczących terenu o symbolu 6.1ZN i 6.3KR oraz całego rysunku planu Nr 3 – załącznika Nr 1.3.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu wymienionych naruszeń, uchwała Rady Miasta Racibórz Nr VI/79/2024 z 25 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostce strukturalnej Płonia w Raciborzu, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miasta Racibórz rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miasta Racibórz.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**

**Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej**

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wiarygodny odpis pełnomocnictwa.