



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 sierpnia 2020 r.

NK-N.4131.119.10.2020.RJ1



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu  
ul. Św. Mikołaja 78-79  
50-126 Wrocław

za pośrednictwem:

Rady Miejskiej w Siechnicach

**Skarżący:** Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru,  
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław

**Strona przeciwna:** Gmina Siechnice – Rada Miejska w Siechnicach,  
ul. Jana Pawła II 12, 55-011 Siechnice

#### SKARGA

na uchwałę nr XXVII/228/20 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap II i III, gmina Siechnice

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.),

#### wnoszę o

1. stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku” uchwały nr XXVII/228/20 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru

zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap II i III, gmina Siechnice;

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucam Radzie Miejskiej w Siechnicach podjęcie:

- § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

## UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 maja 2020 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) oraz na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), w związku z uchwałą nr XLII/313/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 18 października 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny – oznaczonego symbolem 'A', gmina Siechnice, Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXVII/228/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap II i III, gmina Siechnice, zwaną dalej „uchwałą”.

**Dowód:** egzemplarz uchwały nr XXVII/228/20 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem 'A' - etap II i III, gmina Siechnice (w aktach gminy).

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Gminy z dnia 1 czerwca 2020 r. znak: ZOD.0711.22.2020.IP i wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 3 czerwca 2020 r.

**Dowód:** pismo z dnia 1 czerwca 2020 r., znak: ZOD.0711.22.2020.IP.

Ze względu na fakt, iż upłynął 30-dniowy termin od doręczenia organowi nadzoru przedmiotowej uchwały, zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach (w ww. zakresie), co uzasadnia złożenie niniejszej skargi.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym **plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając**

**jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.**

**Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Siechnicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić przy tym należy, że od dnia 18 listopada 2015 r. z mocy zmienionego art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej nieważność powodują wyłącznie takie naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które są istotne (do dnia zmiany art. 28 ust. 1 wadę nieważności powodowało każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nawet nieistotne – art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777).

**Zgodnie z zapisami § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały „Ustala się *tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami*, oznaczone na rysunku planu symbolami od *1MNIU do 3MNIU*, dla których obowiązuje przeznaczenie: 1) podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolno stojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”.**

Zdaniem organu nadzoru zapis § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku” uchwały narusza przepisy odrębne, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stwierdzić trzeba, że ustalenia te pozostają w sprzeczności z definicją *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż 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”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

W związku z powyższym, ustalenie § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie: „*gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku*” uchwały narusza dyspozycję ww. przepisu odrębnego, ponieważ w uchwale nie określono powierzchni całkowitej lokalu użytkowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, a ponadto dopuszczono, aby część usługowa przekroczyła 30% powierzchni budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Co także istotne, w treści § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały nie wskazano jakiej powierzchni dotyczy wskaźnik 30% (a zatem nie wiadomo, czy wskaźnik ten dotyczy np. powierzchni całkowitej budynku, powierzchni użytkowej budynku, powierzchni zabudowy netto itp.). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą przyjmuje się, że plan miejscowy powinien zawierać sformułowania precyzyjne, które nie będą powodować problemów na etapie interpretacji zapisów planu przez organy stosujące prawo.

Ponadto zauważyć można, że w przedmiotowej uchwale nie zdefiniowano pojęć: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu użytkowego, a zatem przy interpretacji ustaleń dla terenów od 1MNiU do 3MNiU należy posłużyć się definicjami legalnymi.

Kwestia dopuszczalności posługiwania się definicją legalną zawartą w konkretnym akcie prawnym dla potrzeb interpretacji innych aktów powinna być zawsze rozważana w kontekście danego przypadku, zasad wykładni systemowej (pozycji interpretowanych przepisów w systemie) i funkcjonalnej (adekwatność definicji ze względu na przedmiot i cele regulacji). W szczególności dopuszcza się stosowanie definicji ustanowionej w jednym akcie prawnym także przy interpretacji innych aktów, gdy definicja zawarta jest w akcie o charakterze „źródłowym” dla danej instytucji, podstawowym dla danej dziedziny.

W § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”.

Ustawodawca określając definicję budynku mieszkalnego w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie przewidział możliwości nawet minimalnego przekroczenia wartości 30%. Tym samym z uwagi na precyzyjne określenie przez ustawodawcę udziału procentowego powierzchni lokalu użytkowego, należy uznać, że nawet minimalne przekroczenie tej wartości powoduje, że dany budynek nie może być uznany za budynek mieszkalny jednorodzinny w świetle definicji z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdzając projekt budowlany i udzielając pozwoleń na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, nie może kierować się innymi kryteriami niż te, które zostały określone w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Przewidziane w art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego wyraźne ograniczenie możliwości wydzielenia w domu jednorodzinnym lokalu użytkowego, limitowane 30% udziałem w powierzchni całkowitej zabudowy, w istocie uniemożliwia wyodrębnienie lokalu użytkowego o powierzchni większej niż wyżej wskazanej, dopóki przysługuje mu status domu jednorodzinnego. Wynika z tego prawna niedopuszczalność wydzielenia w domu jednorodzinnym lokalu użytkowego większego niż 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a takie wydzielenie dopuściła Rada Miejska w Siechnicach w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, na co wskazuje użyte sformułowanie: „gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku”. Budynek, w którym wydzielony zostanie lokal o większej powierzchni całkowitej zabudowy niż 30% nie spełnia wymogów domu jednorodzinnego, jest bowiem domem mieszkalno-usługowym.

W przedstawionych w tym zakresie przez Burmistrza Siechnic wyjaśnieniach, w piśmie z dnia 22 lipca 2020 r. znak WPN.6723.8.4.2020.AS, wskazano cyt. „Zapisy §17 ust. 1 pkt 1 lit. a dotyczą terenów od 1MNiU do 3MNiU, czyli ustalono przeznaczenie: Podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku, b) zabudowa mieszkaniowa niskiej intensywności z maksymalnie 12 lokalami mieszkalnymi w budynku wolnostojącym, z usługami, gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku. c) usługi podstawowe oraz ponadpodstawowe związane z obsługą mieszkańców z wyłączeniem składów, magazynów paliw oraz odpadów, składów opału. W związku z powyższym jest to zabudowa o funkcji mieszanej, gdzie usługi mogą zajmować więcej niż ustawowe 30%. W wyniku przeprowadzonych analiz dostępu do usług, które uwzględniały również nowe tereny zabudowy mieszkaniowej zachodziła konieczność wprowadzenia usług w takiej ilości. Potwierdzam, że wskaźnik 30% budynku mieszkalnego dotyczy powierzchni całkowitej budynku - zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 148 ze zm.).”.

**Dowód:** pismo Burmistrza Siechnic z dnia 22 lipca 2020 r., znak: WPN.6723.8.4.2020.AS.

W ocenie organu nadzoru z przedstawioną argumentacją Gminy nie można się jednak zgodzić. Niezależnie bowiem od faktu, że w § 17 ust. 1 uchwały ustalono zabudowę o funkcji mieszanej, którą ogólnie określić można jako mieszkaniowo-usługową, w ramach podejmowanych w planie miejscowym rozstrzygnięć konieczne jest zachowanie zgodności również z przepisami odrębnymi, o czym wprost stanowi art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego określona przepisami Prawa budowlanego jest właśnie jednym z tych przepisów odrębnych, i wbrew opinii Gminy, także w rozpatrywanym przypadku obowiązuje, w związku z czym, dla zachowania wymogu zgodności z prawem, niezbędne jest jej przestrzeganie. Dodatkowo należy stwierdzić, że potwierdzenie przez Gminę, że „wskaźnik 30% budynku mieszkalnego

*dotyczy powierzchni całkowitej budynku - zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*”, nie wynika jednak w żaden sposób z treści przepisów przedmiotowego planu miejscowego (co w tym zakresie może niewątpliwie negatywnie wpływać na prawidłową interpretację przez potencjalnych adresatów uchwały).

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza konieczność wnioskowania o stwierdzenie nieważności ustaleń § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie: „*gdzie usługi zajmują nie mniej niż 30% budynku mieszkalnego lub w parterze tego budynku*”.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obrenski

**Załączniki:**

- odpis skargi
- pismo z dnia 1 czerwca 2020 r., znak: ZOD.0711.22.2020.IP
- pismo Burmistrza Siechnic z dnia 22 lipca 2020 r., znak: WPN.6723.8.4.2020.AS