



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.119.8.2025.RJ1

Wrocław, 28 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 15. ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku” uchwały nr XXI/294/25 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ul. Spacerowej i ul. Spokojnej w Radwanicach, gmina Siechnice.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 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 ze zm.), w związku z uchwałą nr XL/347/21 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ul. Spacerowej i ul. Spokojnej w Radwanicach, gmina Siechnice, Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXI/294/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ul. Spacerowej i ul. Spokojnej w Radwanicach, gmina Siechnice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 4 grudnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 2 stycznia 2026 r. (przekazana pismem z dnia 2 stycznia 2026 r., znak WPN.6721.3.2021.KW).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.) w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Siechnicach, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych w tym zakresie kompetencji. Uchwała inicjująca procedurę planistyczną podjęta została w dniu 22 kwietnia 2021 r., a o opinii i uzgodnienia do projektu planu miejscowego wystąpiono 6 grudnia 2024 r., a więc po wejściu w życie 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), tj. art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4.

Zgodnie z postanowieniem **§ 15 ust. 1 pkt 2** uchwały „§ 15. 1. Ustala się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolami 1MN, 2MN, dla których obowiązuje przeznaczenie: (...) 2) uzupełniające: usługi podstawowe zlokalizowane jako wbudowane w zabudowę mieszkaniową jednorodziną stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku”.

Tym samym Rada Miejska w Siechnicach ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolem 1MN i 2MN, usługi podstawowe, zlokalizowane w budynkach jednorodzinnych, mogą stanowić do 45 % ich powierzchni użytkowej. Zdaniem organu nadzoru zapis § 15 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku” uchwały narusza przepisy odrębne.

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 2025 r. poz. 418 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 § 15 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej 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.

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 1MN i 2MN 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 2022 r. poz. 1225 ze zm.) 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 pozwolenia 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 § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, na co wskazuje użyte sformułowanie: „*stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku*”. Budynek, w którym wydzielony zostanie lokal o większej powierzchni całkowitej zabudowy niż 30% nie spełnia wymogów domu jednorodzinnego, jest bowiem domem mieszkalno-usługowym.

Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 76/19, czytamy „*Unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane (...) przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi.*”. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 451/21, stwierdził, „*Zgodnie bowiem z powołanym przepisem art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego, w budynku mieszkaniowym jednorodzinnym dopuszcza się wydzielenie lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Nie jest zatem dopuszczalne określenie w miejscowym planie, że usługi w budynku mieszkaniowym jednorodzinnym będą mogły mieć większą powierzchnię aniżeli ta maksymalna wskazana w cytowanym wyżej przepisie.*”.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, w ramach podejmowanych w planie miejscowym rozstrzygnięć, konieczne jest zachowanie zgodności również z przepisami odrębnymi. Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego określona przepisami Prawa budowlanego jest właśnie jednym z tych przepisów odrębnych, w związku z czym, dla zachowania wymogu zgodności z prawem, niezbędne jest jej przestrzeganie. Obowiązujące przepisy prawa nie dają bowiem gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że 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. W wyroku z dnia 27 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 839/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że „*(...) gmina jest co do zasady samodzielna przy kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Niemniej stanowienie prawa miejscowego każdorazowo uzależnione jest od istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, a działalność prawotwórcza gminy odbywać się musi ściśle według zasady legalizmu, gdyż brak jest autonomii normodawczej jednostek samorządu terytorialnego (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. Wolters Kluwer Polska, b.m. 2007, s. 110-114). Prawo miejscowe nie ma więc samodzielnego bytu prawnego, a rozumiane musi być jako prawo pochodne w stosunku do aktów prawnych wyższego rzędu. Należy podkreślić zatem, że organy samorządu terytorialnego przy tworzeniu prawa na danym obszarze działają wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (zob. art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).*”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 listopada 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 898/25, uznał, że „*(...) rada gminy nie była upoważniona do zawarcia w uchwale ustalenia sprzecznego z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (...) Powyższa definicja jest jednoznaczna i ustawodawca wprost określa budynki mieszkalne jednorodzinne jako budynki wolnostojące albo w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiące konstrukcyjnie samodzielną całość, w których dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej tych budynków. Zastosowanie pojęcia odmiennego od definicji legalnej zawartej w ustawie - Prawo budowlane narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, przekraczając zakres ustawowego upoważnienia. Stan taki narusza art. 94 Konstytucji RP i powoduje, że w obrocie prawnym funkcjonują dwie różne definicje «budynku mieszkalnego jednorodzinnego», co w konsekwencji powoduje problemy interpretacyjne u adresatów norm, w tym organów administracji architektoniczno - budowlanej powołanych do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.*”.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „*stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynku*” przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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