



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.95.2026

Katowice, dnia 2 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, 781 i 912 - zwana dalej *u.p.z.p.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/561/26 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Rzepakowej w Katowicach* (Dz. Urz. Woj. Śla. z 2026 r., poz. 4864).

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 30 lipca 2026 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XXX/561/26 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Rzepakowej w Katowicach*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *u.p.z.p.*, organ nadzoru w dniu 3 sierpnia 2026 r. otrzymał uchwałę Nr XXX/561/26 oraz w dniu 5 sierpnia 2026 r. dokumentację prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 26 sierpnia 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Pismem z dnia 28 sierpnia 2026 r., Prezydent Miasta Katowice złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXX/561/26 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *u.p.z.p.*, 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*. Natomiast w myśl przepisu art. 15 ust. 3 pkt 13 *u.p.z.p.* w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb *linie zabudowy dla kondygnacji podziemnych*.

Powyższe wymagania w zakresie zasad kształtowania i zagospodarowania terenu korespondują z przepisami § 4 pkt 7, § 7 ust. 1 pkt 9, § 9 ust. 2 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 zwane *rozporządzeniem m.p.z.p.*)

Jednak w przepisach *u.p.z.p.* i *rozporządzenia m.p.z.p.* nie zdefiniowano co należy rozumieć przez nieprzekraczalną linię zabudowy, obowiązującą linię zabudowy i nieprzekraczalną linię zabudowy dla kondygnacji podziemnych. Zapewne z tego powodu, Rada Miasta Katowice w § 4 uchwały, podjęła próbę zdefiniowania tych pojęć:

- w pkt 6 **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – *należy przez to rozumieć linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków, w tym kondygnacji podziemnych, o ile dalsze ustalenia planu nie stanowią inaczej,*

- w pkt 9 **obowiązującej linii zabudowy** – *należy przez to rozumieć linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie nadziemnych części budynków, w tym kondygnacji podziemnych, o ile dalsze ustalenia planu nie stanowią inaczej; jednocześnie linia ta określa wymagane położenie co najmniej 70% długości i powierzchni elewacji frontowej budynków przeznaczenia terenu,*

a także - w pkt 7 **nieprzekraczalnej linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych** – *należy przez to rozumieć linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się kształtowanie podziemnych kondygnacji budynków, o ile dalsze ustalenia planu nie stanowią inaczej.*

Kolejno, w § 6 pkt 4 uchwały, w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz kształtowania krajobrazu, ustalono nakaz sytuowania budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy oraz nieprzekraczalnymi liniami zabudowy dla kondygnacji podziemnych.

W dalszych ustaleniach planu miejscowego nie wprowadzono dodatkowych zasad kształtowania zabudowy w stosunku do wyznaczonych linii zabudowy.

Z przytoczonych definicji wynika jednoznacznie, że nieprzekraczalna linia zabudowy i obowiązująca linia zabudowy dotyczy nie tylko kondygnacji nadziemnych, ale również kondygnacji podziemnych budynku.

Natomiast na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, na terenach 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U i 7U oraz 1MW-U i 2MW-U wyznaczono, oprócz nieprzekraczalnej linii zabudowy lub obowiązującej linii zabudowy, również nieprzekraczalną linię zabudowy dla kondygnacji podziemnych. Linie te mają różny przebieg, przy czym linia zabudowy dla kondygnacji podziemnych przebiega, na większości tych terenów, w zbliżeniu do terenów komunikacji.

Na podstawie ustaleń dotyczących różnych rodzajów linii zabudowy, zawartych w tekście miejscowego planu w powiązaniu z rysunkiem planu, nie sposób ustalić jednoznacznie, na której części terenów od 1U 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 1MW-U i 2MW-U może być zrealizowana kondygnacja podziemna budynku.

Podkreślić należy, że każda ze zdefiniowanych linii zabudowy **ogranicza obszar**, na którym jest możliwe sytuowanie budynku, w tym kondygnacji nadziemnych i kondygnacji podziemnych, a zatem poza nieprzekraczalną linię zabudowy oraz poza obowiązującą linię zabudowy, nie może wykraczać obszar wydzielony za pomocą przegród budowlanych ograniczający w przestrzeni teren budynku, w tym kondygnacji nadziemnych jak również kondygnacji podziemnych. Nieprzekraczalna linia zabudowy dla kondygnacji podziemnych została wyznaczona poza granicami obszaru wyznaczonego przez nieprzekraczalną linię

zabudowy i obowiązującą linię zabudowy, a zatem nie jest jasne dlaczego nieprzekraczalna linia zabudowy dla kondygnacji podziemnych została wyznaczona.

Potencjalni inwestorzy, chcąc zrealizować inwestycję w zgodzie z planem miejscowym, a także organy administracji architektoniczno - budowlanej, w toku postępowania budowlanego, będą musieli odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy w przypadku wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy i obowiązującej linii zabudowy, które ograniczają nie tylko możliwość sytuowania kondygnacji nadziemnych, ale również podziemnych, możliwe jest zbliżenie się kondygnacją podziemną do, wyznaczonej na rysunku planu, nieprzekraczalnej linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych, a tym samym zignorowanie wyznaczonej nieprzekraczalnej linii zabudowy i obowiązującej linii zabudowy w zakresie kondygnacji podziemnej? Zgodnie z przytoczonymi definicjami zignorowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy i obowiązującej linii zabudowy w zakresie kondygnacji podziemnej nie jest możliwe, nawet w terenach gdzie wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy dla kondygnacji podziemnych.
- Czy może intencji uchwałodawcy, w zakresie definicji linii zabudowy, należy doszukiwać się w nawiązaniu do ukształtowania terenu wzdłuż ulicy Rzepakowej - obniżającego się od strony ulicy Kolejowej w kierunku pętli tramwajowej, oraz definicji kondygnacji nadziemnej zawartej w art. 2 pkt 34 *u.p.z.p.* przez, którą należy rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle? Odczytując ten przepis *a contrario* - kondygnacja podziemna to kondygnacja, która jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle. Czy uchwałodawca wyznaczonymi liniami zabudowy chciał jednoznacznie rozstrzygnąć gdzie można realizować kondygnację zagłębioną całkowicie pod ziemią, czy może tylko zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu więcej niż połowę jej wysokości w świetle?

Na tak postawione pytania próżno szukać odpowiedzi w przedmiotowej uchwale.

W wyjaśnieniach złożonych przez Gminę wskazano, że można zignorować wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy i obowiązującą linię zabudowy i zbliżyć kondygnację podziemną do nieprzekraczalnej linii zabudowy kondygnacji podziemnej. Dalej wskazano: *możliwość taka nie ogranicza się tylko do zbliżania kondygnacji podziemnych, ale do przenikania kondygnacji podziemnych pomiędzy nieprzekraczalnymi lub obowiązującymi liniami zabudowy. Dla kondygnacji podziemnych jedyną granicą ograniczającą ich zasięg jest nieprzekraczalna linia zabudowy dla kondygnacji podziemnych.*

Ponadto podkreślono, że w sytuacji, kiedy plan miejscowy nie korzystałby z możliwości kształtowania linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych, to zastosowanie miałyby nieprzekraczalne linie zabudowy, a w przypadku przedmiotowego planu również obowiązujące linie zabudowy, w stosunku do których nie trzeba byłoby zajmować się w sposób szczególny samymi kondygnacjami podziemnymi. Wówczas pojęcie budynku rozumiane byłoby jako całość wraz z wszystkimi kondygnacjami (o ile plan miejscowy nie ustaliłby np. zakazu kondygnacji podziemnych).(...) Dodając, że: *przy wyznaczeniu jedynie nieprzekraczalnej linii zabudowy na danym terenie, przy braku wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych (mimo że jest ona ustalona w planie na innych terenach) powstaje wątpliwość, czy w ogóle są możliwe na tym terenie kondygnacje podziemne. Z tych powodów w planie miejscowym w sposób jednoznaczny przywołano dla*

definicji obowiązującej linii zabudowy i nieprzekraczalnej linii zabudowy zapis, że odwołują się one też do kondygnacji podziemnych.

Wyjaśnienia te zostały podsumowane w następujący sposób:

Najistotniejsze w sprawie jest jednak to, że podważane ustalenia zasadniczo dotyczą definicji. Definicje co do zasady służą wyjaśnieniu danego pojęcia. W przypadku linii zabudowy wyjaśnienie to koncentruje się na rozumieniu budynku, który ma być ograniczany w danym obszarze. Stąd pojęcia związane z obowiązującą i nieprzekraczalną linią zabudowy wyjaśniają, że odwołują się one do budynku jako całości, podkreślając, że dotyczy to również kondygnacji podziemnych. W odróżnieniu od definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych, która (zgodnie z nazwą) ogranicza obszar kształtowania tylko kondygnacji podziemnych – sytuowanie budynku z kondygnacjami nadziemnymi kontrolowane jest przez obowiązujące lub nieprzekraczalne linie zabudowy.

Stosując więc łącznie ustalone w planie definicje, wynika z nich, że kondygnacje podziemne mogą być kształtowane w zasięgu wszystkich obszarów ograniczonych wyznaczonymi rodzajami linii zabudowy.

Organ sporządzający miejscowy plan w wyjaśnieniach wskazuje, że definicje powinny być jednoznaczne. Niestety, jak wynika z przytoczonych przykładów i sposobu zastosowania zawartych w uchwale definicji linii zabudowy mogą one prowadzić do odmiennych wniosków. Skoro zatem dwa organy (Wojewoda i Gmina) interpretują przepisy w sposób skrajnie różny, należy uznać, że przepisy zredagowane zostały w sposób niejednoznaczny. Aby definicje były jednoznaczne, należałoby przede wszystkim wskazać, które linie zabudowy mają ograniczać możliwość realizowania kondygnacji podziemnych. W ustaleniach planu można było to osiągnąć poprzez określenie szczegółowych zasad zagospodarowania na każdym terenie, na których możliwe jest realizowanie budynków, w taki sposób aby jednoznacznie przesądzić w zakresie realizacji kondygnacji podziemnych w budynku oraz wskazać jakie zależności występują pomiędzy wyznaczonymi na jednym terenie różnymi liniami zabudowy. Natomiast w przypadku gdy na terenie nie wrysowano nieprzekraczalnej linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych, że możliwe jest zrealizowanie kondygnacji podziemnych w obszarze ograniczonym nieprzekraczalną linią zabudowy lub obowiązującą linią zabudowy. Niestety przepisów precyzujących różne sytuacje w zakresie sytuowania kondygnacji podziemnych i zastosowania ograniczeń w zależności od zastosowanych linii zabudowy w przepisach uchwały zabrakło.

Organ nadzoru po analizie złożonych wyjaśnień stwierdza, że niejednoznacznym wyznaczeniem linii zabudowy naruszono zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 13 *u.p.z.p.* i § 4 pkt 7 i § 7 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia m.p.z.p.* Ponadto naruszono również przepisy zawarte w § 25 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), który stanowi: *Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).*

2. Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie wprowadzające do wyliczenia *u.p.z.p.* i art. 20 ust. 1 zdanie drugie *u.p.z.p.* projekt planu miejscowego, zawiera część tekstową i graficzną. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia m.p.z.p.* część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

W § 6 pkt 4 uchwały w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz kształtowania krajobrazu ustalono ciąg powiązań pieszych wymagających ukształtowania na terenach symbolach 2KDD, 3U i 1MW-U, zgodnie z przebiegiem wyznaczonym na rysunku planu, wzdłuż których nakazuje się zapewnienie

komunikacji pieszej wraz z zielenią urządzoną. Natomiast z analizy rysunku planu wynika, że ciąg powiązań pieszych wymagających ukształtowania wrysowano na terenach 2KDD, 2U i 1MW-U.

W wyjaśnieniach złożonych przez Gminę potwierdzono, że wyznaczony w planie ciąg powiązań pieszych zgodnie z rysunkiem, przebiega na terenach 2KDD, 2U i 1MW-U, a nie jak przywołano w tekście uchwały - na terenie 3U.

Brakiem powiązania rysunku miejscowego planu z tekstem uchwały naruszono zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 1 zdanie wprowadzające do wyliczenia *u.p.z.p.* w związku z § 8 ust. 2 *rozporządzenia m.p.z.p.*

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *u.p.z.p.* 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXX/561/26 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Rzepakowej w Katowicach*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, a stwierdzone naruszenia mają konsekwencje dla całego aktu - w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

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 Katowice rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia Radzie Miasta Katowice.

z up. Wojewody Śląskiego

Aleksandra Kroczek
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Miasta Katowice

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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.