



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2026 r.

Poz. 2433

WYROK NR II SA/WR 491/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 września 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

Protokolant:

starszy referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 września 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Miękinia

z dnia 27 maja 2024 r. nr II/12/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Wojnowice w obrębie geodezyjnym Mrozów w gminie Miękinia

I. stwierdza nieważność § 6 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 19 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 1US;

II. zasądza od Gminy Miękinia na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 480 złotych (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr 11/12/14 Rady Miejskiej w Miękinii z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Wojnowice w obrębie geodezyjnym Mrozów w gminie Miękinia (dalej: uchwała, m.p.z.p.), wnosząc o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 3, § 10 ust. 4 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 19 oraz załącznika graficznego w zakresie terenu 1US uchwały, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Rady Miejskiej w Miękinii podjęcie § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: u.p.z.p.), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu 1US wskaźnika powierzchni zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że w kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest naruszeniem ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miękinia w brzmieniu ustalonym uchwałą nr LIW646/23 Rady Miejskiej Miękinii z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia.

Organ nadzoru wyjaśnił, że w przepisie § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały dla terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US, ustalono wskaźnik powierzchni zabudowy nie więcej niż 0,40. W studium natomiast wskazano (str. 124), że dla terenów usług sportu, rekreacji i wypoczynku powierzchnia zabudowy nie może przekraczać 25% powierzchni terenu. W związku z powyższym - w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miękinia stwierdzono naruszenie ustaleń studium, poprzez określenie - dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 1US - maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie.

Wojewoda wskazał także, że kwestia powyższej sprzeczności ustalenia planu miejscowego z postanowieniem studium była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, pismem z dnia 29 lipca 2024 r. Gmina wyjaśniła m.in. że: „Dla terenu 1US przyjęto większy wskaźnik powierzchni zabudowy biorąc pod uwagę lokalizację tego terenu w bezpośrednim sąsiedztwie terenów rekreacyjno-usługowych i zieleni związanych z zabytkowym „zamkiem na wodzie” (tereny 1UK, 1ZP i 1ZP-U). Umożliwia to w ramach terenu 1US realizację atrakcyjnych obiektów sportowo-rekreacyjnych (np. hali sportowej), ukierunkowanych na obsługę zarówno mieszkańców jak i użytkowników ww. terenów, w tym organizację części imprez.

Zdaniem Wojewody, powyższe wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione. Przedstawiony w nich argument, że większy wskaźnik zabudowy umożliwia w ramach terenu 1US realizację atrakcyjnych obiektów sportowo-rekreacyjnych w żaden sposób nie powoduje, że przepis § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały przestaje naruszać zapisy studium. Studium nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania, jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza w tym zakresie przeznaczenia oraz kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazał także, że stwierdzenie nieważności § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały spowoduje, że dla terenu usług sportu i rekreacji (1US) w przedmiotowym planie nie będzie ustalony obligatoryjny parametr maksymalnej powierzchni zabudowy. Powyższe implikuje wniesienie do Sądu o stwierdzenie nieważności

wszystkich postanowień uchwały (tj. § 6 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 3, §10 ust. 4 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3 lit. c) oraz załącznika graficznego odnoszących się do terenu 1US.

W odpowiedzi na skargę organ wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Po myśli natomiast art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Należy w tym względzie podkreślić, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa 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, dalej jako: ustawa zmieniająca). Z brzmienia przepisów intertemporalnych zawartych w art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 tej ustawy wynika nakaz stosowania do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisów dotychczasowych, tj. między innymi art. 20 u.p.z.p. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie (art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej), czy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej).

Zatem wzorcem kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego były przepisy u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. według stanu prawnego na dzień 27 maja 2024 r. z uwzględnieniem jednak przepisów dotychczasowych przedmiotowej ustawy.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Wojnowice w obrębie geodezyjnym Mrozów w gminie Miękinia została podjęta przez Radę Miejską w Miękinii w dniu 30 czerwca 2021 r. (nr XXXII/397/21). Wobec powyższego, zastosowanie w sprawie znajdzie w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK

215/08 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr 11/12/14 Rady Miejskiej w Miękinii z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Wojnowice w obrębie geodezyjnym Mrozów w gminie Miękinia.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Niezgodność ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium powinna być kwalifikowana każdorazowo jako istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu planowania przestrzennego, przy czym ustawodawca nie dookreśla w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co należy rozumieć przez zgodność planu miejscowego ze studium.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p. jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i *wskazniki* dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 474/20). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Z kolei wzmiankowany już art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Gminy kształtują swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które służy do określania kierunków polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że przy ocenie zgodności zaskarżonego planu ze studium należy również uwzględnić różnice pomiędzy tym aktem, a planem miejscowym. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast w myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 610/23). Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. W orzecznictwie i literaturze zauważa się także, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. Należy mieć przy tym na uwadze, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2022 r., sygn. akt II OSK 837/21). Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1753/19). Wynika z tego, że punktem wyjścia do dokonania oceny studium, o której mowa w art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., jest zawsze przedmiot i sposób ujęcia jego ustaleń.

W przedmiotowej sprawie, zakwestionowany § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały dla terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US, ustalono wskaźnik powierzchni zabudowy nie więcej niż 0,40. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, ustalonym uchwałą nr LIW646/23 Rady Miejskiej Miękinii z dnia 28 kwietnia 2023 r., wskazano w sposób precyzyjny, że dla terenów usług sportu, rekreacji i wypoczynku powierzchnia zabudowy nie może przekraczać 25% powierzchni terenu. Nie budzi zatem wątpliwości, że określenie - dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 1US - maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy nastąpiło z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności odpowiednich postanowień m.p.z.p.

Zdaniem Sądu organ nadzoru prawidłowo ocenił w toku postępowania nadzorczego wyjaśnienia organu planistycznego co do legalności powziętych w treści kwestionowanej uchwały postanowień. Przedstawiony w nich argument, że większy wskaźnik zabudowy umożliwia w ramach terenu 1US realizację atrakcyjnych obiektów sportowo-rekreacyjnych w żaden sposób nie powoduje, że przepis § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały przestaje naruszać zapisy studium. Studium nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania, jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza w tym zakresie przeznaczenia oraz kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy, nawet z powołaniem się na konieczność uatrakcyjnienia zagospodarowywanego obszaru.

Powyższe ustalenia uzasadniały stwierdzenie nieważności § 19 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały. Mając jednakże na uwadze, że wyeliminowanie powyższego przepisu spowoduje, iż dla terenu usług sportu i rekreacji (1US) w przedmiotowym planie nie będzie ustalony obligatoryjny parametr maksymalnej powierzchni zabudowy, należało przychylić się do wniosku Wojewody i rozstrzygnięciem objąć wszystkie postanowienia spornej uchwały (tj. § 6 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 3, § 10 ust. 4 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3 lit. c) oraz załącznik graficzny odnoszące się do terenu 1US.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 6 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 19 oraz załącznik graficzny do uchwały w zakresie terenu 1US, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).