



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2026 r.

Poz. 2436

WYROK NR II SA/WR 492/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska – Wołyniak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 14 listopada 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie

z dnia 30 października 2024 r. nr 0007.VIII.56.2024

w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę 0007.VIII.56.2024 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), skarżący wniósł o 1. stwierdzenie nieważności uchwały nr 0007.VIII.56.2024 Rady Gminy w Żmigrodzie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce zwanej dalej „uchwałą”; 2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej w Żmigrodzie podjęcie uchwały nr 0007.VIII.56.2024 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej ustawą, polegającym na wprowadzeniu do planu sprzecznych ustaleń dotyczących parametru intensywności zabudowy terenu.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Rada Miejska w Żmigrodzie na sesji w dniu 30 października 2024 r. podjęła uchwałę nr 0007.VIII.56.2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wskazując na konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wojewoda podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Żmigrodzie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zaznacza także, 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. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 15 czerwca 2023 r. (dzień podjęcia uchwały nr 0007.XLVIII.605.2023 Rady Miejskiej w Żmigrodzie w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce). W związku z powyższym do tego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Mocą § 10 ust. 2 i § 11 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Żmigrodzie określiła ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1MN-2MN i 1 MNU- RZM. Zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały: „minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,05; 2) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,5” (parametry dla terenu 1MN-2MN). Zaś zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały: „minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,05; 2) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,5.” (parametry dla terenu 1MN-U-RZM.). Oznacza to, że Rada Miejska w Żmigrodzie ustaliła dwie różne wartości minimalnej, nadziemnej intensywności zabudowy zarówno dla terenu oznaczonego symbolem 1MN-2MN, jak i terenu oznaczonego symbolem 1 MN-U-RZM. W piśmie AGN.6722.2.2023 z dnia 7 kwietnia 2023 r. wyjaśniono, „iż doszło do niezamierzonego błędu, chochlika redakcyjnego i w § 10 ust. 2 pkt 2 oraz w § 1 ust. 2 pkt 2 zamiast „minimalny” winno być napisane „maksymalny”. Świadczą o tym wartości wskazane na 0,5. Niemniej jednak chcąc zachować ważność uchwały i prawidłowość jej funkcjonowania można doprowadzić do uchylenia zapisu „minimalny” w obu przypadkach w § 10 ust. 2 pkt 2 oraz w § 11 ust. 2 pkt 2. Zapis brzmiałby wtedy „nadziemna intensywność zabudowy: 0,5” i zdaniem organu wskazywałby maksymalny nadziemny wskaźnik intensywności zabudowy”. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 6 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy stanowi obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapisy uchwały regulujące powyższy parametr nie mogą wprowadzać adresata w błąd, co do rzeczywistej treści uchwały. W przedmiotowej sprawie, sprzeczne ustalenia w treści uchwały dotyczące parametrów zagospodarowania terenów 1MN-2MN i 1 MN-U-RZM powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w ustawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. Odnosząc się do stanowiska gminy, że do sanowania błędnych regulacji zawartych w § 10 ust. 2 pkt 2 i w § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały wystarczające jest stwierdzenie ich nieważności wyłącznie we fragmentach „minimalna”, organ nadzoru go nie podziela. Literalne brzmienie sugerowanego zapisu „nadziemna intensywność zabudowy: 0,5” określa parametr intensywności zabudowy w sposób sztywny, a nie jako górne widełki, co – jak wynika z pisma AGN.6722.2.2023 z dnia 7 kwietnia 2025 r. – byłoby sprzeczne z rzeczywistą intencją Gminy Żmigrod a także z § 10 ust. 2 pkt 1 i § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały. Artykuł 15 ust. 2 pkt 8 ustawy nakazuje obowiązkowe określenie w planie miejscowym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, a więc pozostawienie zapisów planu w kształcie sugerowanym przez Gminę również nie odpowiadałoby tym wymogom stawianym planowi miejscowemu. W związku z okolicznością, że tereny 1MN-2MN i 1 MN-U-RZM stanowią około 90 % terenów objętych granicami miejscowego planu, pozostałe zaś tereny to droga wewnętrzna 1 K.DR i droga dojazdowa 1 KDD do terenu 1MN-2MN, celem jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Żmigrodzie, po zapoznaniu się z uzasadnieniem skargi dotyczącej podjęcia uchwały nr 0007.VIII.56.2024 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 30 października 2024 roku r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce, uznała skargę w całości i stwierdziła, że argumentacja prawna zaprezentowana przez stronę skarżącą w treści skargi jest zgodna z zasadą legislacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., zw. dalej: p.p.s.a.). Stosownie do treści 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, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał jednocześnie regulację szczególną, zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ustawami. Akty prawa miejscowego są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także (co do zasady) powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli sądowej w tym postępowaniu podlega uchwała Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 30 października 2024 r. nr 0007.VIII.56.2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024, poz. 1130) oraz w związku z uchwałą nr 0007.XLVIII.605.2023 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 15 czerwca 2023 roku w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Garbce oraz po stwierdzeniu, że ustalenia niniejszego planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żmigród zatwierdzonego uchwałą nr XII/73/07 z dnia 27 września 2007 r. ze zmianami.

Dokonując kontroli zakwestionowanej uchwały Sąd uznał zasadność zarzutów Wojewody co do wadliwości aktu, podzielone zresztą przez Radę Miejską w Żmigrodzie. Trzeba przypomnieć, że w kontrolowanej uchwale, w rozdziale 3, stanowiącym przepisy szczegółowe dla terenu - § 10. 1. Brzmi: określa się tereny oznaczone na rysunku planu symbolem 1MN- 2MN, dla których ustala się następujące wymogi: 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) usługi nieuciążliwe do 25% powierzchni działki, b) drogi wewnętrzne o szerokości min. 8 m, c) obiekty infrastruktury technicznej, 2. Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,05; 2) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,5; dalej § 11. 1. Stanowi, że określa się teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1MN-U-RZM, dla którego ustala się następujące wymogi: 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub teren usług lub teren zabudowy zagrodowej; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) drogi wewnętrzne o szerokości min. 8 m, b) obiekty infrastruktury technicznej, 2. Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,05; 2) minimalna, nadziemna intensywność zabudowy: 0,5; (...). Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów kubaturowych, to obowiązkowo powinien zawierać ustalenia, określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały. Stanowił on wówczas, iż w miejscowym planie, obowiązkowo określa się 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. Uszczegółowienie powyższego przepisu, odzwierciedla § 4 pkt 7a rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Tym samym w realiach badanej sprawy, dopuszczając dla terenu oznaczonego symbolem 1MN- 2MN i 1MN-U-RZM zabudowę obiektami kubaturowymi, rzeczą organu było jednocześnie określenie wskaźników i parametrów zabudowy, w tym wskaźnika maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Ustawodawca wskazał, że przez nadziemną intensywność zabudowy rozumie się stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...). Niniejszy wskaźnik należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.

Tymczasem w realiach badanej sprawy lokalny prawodawca wprowadził jedynie minimalny wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy określając go na 0,05 i 0,5. Takie unormowanie nie może pozostać w obrocie prawnym wobec swojej wewnętrznej sprzeczności. Po pierwsze bowiem nie do obrony jest ustalenie dwóch odmiennych minimalnych wskaźników intensywności zabudowy dla tego samego terenu (w szczególności bez dodatkowych uszczegółowień), nadto brak jest także dla terenów objętych planem maksymalnego wskaźnika zabudowy. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 684/17 – „określenie maksymalnego wskaźnika zabudowy ma istotne znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego i brak takiego wskaźnika w miejscowym planie uznać należałoby za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu. Dysponent nieruchomości zazwyczaj jest bowiem zainteresowany, by nieruchomość mogła być zabudowana jak najintensywniej. Brak maksymalnego wskaźnika zabudowy mógłby prowadzić do nadmiernej zabudowy nieruchomości”.

Powyższe przesądza o wadliwości uchwały, skoro określając wskaźniki i parametry zabudowy dla terenu objętego uchwałą, lokalny prawodawca zaniechał określenia wszystkich obligatoryjnych wskaźników, a w określeniu minimalnego wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy określił go na 0,05 i 0,5.

Wobec zaistniałych okoliczności Sąd uznał, że z uwagi na to, iż zaskarżony plan swym zakresem obejmuje stosunkowo mały obszar celowym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, co też orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zaś zawarte w pkt II, znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a.