



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2026 r.

Poz. 2438

WYROK NR II SA/WR 771/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Protokolant:

asystent sędziego Michał Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 grudnia 2025 r.

sprawy ze skargi FRD Mokronos I sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i FRD Mokronos II sp. z o.o.
z siedzibą we Wrocławiu

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 4 lipca 2003 r. nr XII/108/03

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokronos Górny

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d zdanie drugie oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b zdanie drugie zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek nr 15/1, 15/2, 15/3 i 15/4 położonych w obrębie Mokronos Górny;

II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 780 (słownie: siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

FRD Mokronos I sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu oraz FRD Mokronos II sp. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „spółki”, „skarżące”), wniosły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XII/108/03 z dnia 04.07.2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mokronos Górny w części, tj. w zakresie § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zdanie 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zdanie 2 uchwały w odniesieniu do działek nr 15/1, 15/2, 15/3 i 15/4 (działka przed podziałem nr 15), położonych w obrębie Mokronos Górny, gmina Kąty Wrocławskie.

W skardze na uchwałę zarzucono Radzie przy jej podjęciu istotne naruszenie:

- 1) art. 1, art. 6 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) - dalej: „u.p.z.p.” w zw. z § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zd. 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zd. 2 uchwały, polegające na ustanowieniu obowiązku uzyskania dla terenu ogólnie oznaczonego symbolem MD oraz U/M na etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla projektowanych usług postanowienia PPIS, który nie ma umocowania w przepisach prawa, a z uwagi na swoją niewykonalność uniemożliwia uzyskanie przez skarżące pozwolenia na budowę, co świadczy o nadmiernej ingerencji ustaleń MPZP w prawo własności, pozbawiając właściciela możliwości zabudowy działek nr 15/1, 15/2, 15/3, 15/4 (działka przed podziałem nr 15), zgodnie z prawem;
- 2) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 3 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p., polegające na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w wyniku przekroczenia władztwa planistycznego, poprzez ustalenie przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniowo-usługową oraz gospodarczo-usługową z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej, uzależniając jej realizację od uzyskania postanowienia PPIS, którego wydanie nie ma umocowania w przepisach prawa;
- 3) art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p., poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i ustawowych kompetencji rady gminy przez wprowadzenie do treści § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zd. 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zd. 2 uchwały zapisu o obowiązku uzyskania na etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla projektowanych usług postanowienia PPIS, podczas gdy zapis ten jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa i nie znajduje podstawy w żadnym akcie prawnym rangi ustawowej ani wykonawczej, co skutkuje nadmierną ingerencją w prawo własności uniemożliwiając skarżącym uzyskanie pozwolenia na budowę;
- 4) art. 1 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., art. 6 u.p.b., art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zd. 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zd. 2 uchwały, poprzez wprowadzenie ograniczenia prawa zabudowy, które jest nieproporcjonalne do zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz wartości chronionych konstytucyjnie, co narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w Konstytucji, poprzez wprowadzenia wymogu na etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla projektowanych usług postanowienia PPIS, co pozbawia właściciela nieruchomości prawa do jej zabudowy, czyniąc fikcję z przeznaczenia terenu o symbolu MD pod zabudowę mieszkaniowo-usługową oraz U/M pod aktywność gospodarczo-usługową z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skargi jej autor wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz zasądzenie na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przypisanych.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżące spółki jako współwłaścicielki nieruchomości, składającej się z działki o nr 15 (po podziale dz. nr 15/1, 15/2, 15/3 i 15/4), obręb Mokronos Górny, położonej w gminie Kąty Wrocławskie, naruszenia interesu prawnego upatrują w ograniczeniu swoich uprawnień właścicielskich poprzez konieczność uzyskania na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę na wskazanych działkach dla projektowanych usług postanowienia PPIS, który to obowiązek nie ma żadnego oparcia w przepisie prawa rangi ustawowej ani wykonawczej. Co istotne, spełnienie wskazanego obowiązku jest niemożliwe, a w konsekwencji uniemożliwia on uzyskanie przez skarżące pozwolenia na budowę, które mogłoby funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wniósł o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jako zasadna podlegała uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935) - zwana dalej: „p.p.s.a.” sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie ustawy z 07.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.).

Stosownie do art. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem aktem prawa miejscowego. Z tego względu, nieważność tego rodzaju uchwały może być stwierdzona niezależnie od upływu czasu od daty jej podjęcia (art. 94 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

Zgodnie z 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.

Skarga w rozpoznawanej sprawie została wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Do dnia 01.06.2017 r. przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowił, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 07.04.2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935) - art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jednocześnie w art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej wprowadzono zasadę, zgodnie z którą przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 (czyli p.p.s.a.), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2 (czyli w tym wypadku ustawy o samorządzie gminnym), (...) w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Zatem, a contrario do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, czyli także do zaskarżonej uchwały, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. W świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed jego nowelizacji warunkiem formalnym dopuszczalności skargi jest po pierwsze - charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia, po drugie - skierowanie do organu przed wniesieniem skargi bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, po trzecie - zachowanie ustawowego terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 53 § 2 p.p.s.a. oraz po czwarte - wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przysługujący mu interes prawny bądź uprawnienie.

W rozpoznawanej sprawie wszystkie wymienione wyżej przesłanki uznania skargi za dopuszczalną zostały spełnione (zob. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z 25.08.2025 r.).

Przystępując do oceny wystąpienia po stronie skarżących interesu prawnego do wniesienia skargi stwierdzić przede wszystkim należy, że podmiot, skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Skarżący zobowiązany jest wykazać, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. O powodzeniu takiej skargi przesądza wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną.

W ocenie Sądu, w świetle kwestionowanych ustaleń planu miejscowego, a to § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zdanie 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zdanie 2 uchwały, nie ulega wątpliwości, że skarżącym spółką przysługuje interes prawny wywodzony z prawa własności nieruchomości, składającej się z działki gruntu

o nr 15 (po podziale dz. nr 15/1, 15/2, 15/3 i 15/4), obręb Mokronos Górny. Źródłem interesu prawnego skarżących są zatem normy prawa materialnego wynikające z szeroko rozumianego prawa własności – art. 140 k.c. Nie można przy tym pominąć regulacji art. 3 i art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 3 tej ustawy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, 2) ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W myśl natomiast art. 33 powoływanej ustawy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

W ocenie Sądu prawo to zostało naruszone poprzez ustanowienie obowiązków ograniczających w znacznym stopniu sposób korzystania przez skarżące spółki z ich własności (chodzi o teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniowo-usługową o symbolu MD oraz pod aktywność gospodarczo-usługową z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej o symbolu U/M). Uchwała nr XII/108/03 w zaskarżonej części bowiem nakłada na skarżące spółki dodatkowe obowiązki uzgodnieniowe na etapie ubiegania się o pozwolenia na budowę z organem właściwym z zakresu inspekcji sanitarnej, nieprzewidziane w ustawach. Tym samym w odniesieniu do uchwały w zaskarżonej części organ uchwałodawczy dopuścił się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w związku z nadużyciem władztwa planistycznego skutkującego ograniczeniem przysługującego skarżącym podmiotom prawa własności poprzez nałożenie na nie obowiązków nieprzewidzianych w ustawie. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, nieocenne, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa obywateli, w tym w prawo własności. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA we Wrocławiu z 26.01.2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 807/04 i z 21.07.2011 r., sygn. akt II SA/Wr 347/11). W tym kontekście za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego należy uznać nałożenie na adresatów norm planistycznych w treści planu obowiązku dokonania dodatkowych uzgodnień, uzyskania opinii czy zgód, nieprzewidzianych przez przepisy zawarte w aktach o randze ustawy, co stanowi jednocześnie naruszenie właściwości rady gminy, która nie jest do tego kompetentna.

Opisana sytuacja niewątpliwie zaistniała w przypadku zaskarżonej uchwały. W świetle bowiem postanowień § 6 ust. 4 pkt 1 lit. d) zdanie 2 uchwały oraz § 6 ust. 6 pkt 1 lit. b) zdanie 2 uchwały w odniesieniu do działek nr 15/1, 15/2, 15/3 i 15/4 (działka przed podziałem nr 15), położonych w obrębie Mokronos Górny, Rada nakazała na etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla projektowanych usług uzyskać postanowienie PPIS. Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Tak bowiem sformułowany obowiązek pozbawiony jest podstaw prawnych, a kwestionowane przez skarżące spółki ustalenia należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji PPIS.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji, skargę uwzględniając w całości.

Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 i art. 205 § 2 powołanej ustawy w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1935). Zasądzona od organu administracji na rzecz skarżących kwota 780 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego obejmuje uiszczony wpis sądowy od skargi (300 zł), wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego będącego radcą prawnym (480 zł).