



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 września 2026 r.

Poz. 4158

WYROK NR II SA/WR 493/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis
	Asesor WSA Dominik Dymitruk

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 lutego 2026 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 27 marca 2025 r. nr XIII/116/2025

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej zwana „u.s.g.”), art. 3 ust. 1 i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej „u.p.z.p.”) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica, po stwierdzeniu, że nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie przyjętego uchwałą z dnia 27 stycznia 2022 r. nr XVIII/624/22, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła uchwałę nr XIII/116/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2025 r. poz. 2640).

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski, wnioskując o stwierdzenie jej nieważności w całości, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Radzie Miejskiej organ nadzoru zarzucił podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 14, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 67 ust. 3 pkt 2 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.; dalej zwana „ustawa zmieniająca”) poprzez nierozpatrzenie uwag złożonych do projektu planu podczas pierwszego i drugiego wyłożenia do publicznego wglądu w okresach od 30 listopada 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. oraz od 4 kwietnia 2017 r. do 8 maja 2017 r., a które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, czym naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej uwzględnienie w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.; zwana dalej „P.p.s.a.”), w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica. Ocena legalności tego aktu winna być zatem dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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. Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z treści przywołanego przepisu jasno wynika także, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Miejska w istotny sposób naruszyła tryb sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Słuszny okazał się zatem zarzut skargi istotnego naruszenia art. 17 pkt 14, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 ustawy zmieniającej poprzez nierozpatrzenie uwag złożonych do projektu planu podczas pierwszego i drugiego wyłożenia do publicznego

wglądu w okresach od 30 listopada 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. oraz od 4 kwietnia 2017 r. do 8 maja 2017 r., a które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza. Konsekwencją powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W tym miejscu należy za organem nadzoru zauważyć, że Rada Miejska zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XL/424/14 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica. Z uwagi na fakt, że procedura planistyczna została rozpoczęta przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. przed dniem 23 września 2023 r., stosownie do art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, przepisy niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 ustawy zmieniającej, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. Jak stanowi bowiem art. 67 ust. 3 ustawy zmieniającej, do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian:

- 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium:
 - a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub
 - b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium;
- 3) przepis art. 67a ust. 3b ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie ogłoszono terminu wyłożenia projektów tych planów do publicznego wglądu przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu;
- 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym – w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Z powyższych przepisów wynika, że zastosowanie przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały winien znaleźć, w brzmieniu sprzed ww. nowelizacji, m.in. art. 17 u.p.z.p., z wyłączeniem art. 17 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodnie z przywołanym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego – zgodnie z art. 17 u.p.z.p. – kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określeniu formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (pkt 1);
- 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (pkt 2);
- 3) sporządza projekt planu miejscowego i rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (pkt 4);
- 4) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 (pkt 5);
- 5) występuje o opinie o projekcie planu, uzgodnienie projektu planu i wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (pkt 6);
- 6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem

wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (pkt 9);

- 7) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu (pkt 11);
- 8) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (pkt 12 u.p.z.p.);
- 9) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (pkt 13);
- 10) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (pkt 14 u.p.z.p.).

Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (art. 19 ust. 2 u.p.z.p.). Ponadto, w związku z faktem, że Gmina nie posiada jeszcze planu ogólnego gminy, na mocy art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, zastosowanie znalazł art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z którym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Jak wynika z art. 17 pkt 14 u.p.z.p., organ wykonawczy przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Plan miejscowy uchwała rada gminy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

W kontrolowanej sprawie jest poza sporem, że projekt zaskarżonego planu do publicznego wglądu wykładano aż czterokrotnie. Pierwsze wyłożenie miało miejsce w okresie od 30 listopada do 30 grudnia 2016 r., przy czym, termin na składanie uwag upływał z dniem 20 stycznia 2017 r. W związku z pierwszym wyłożeniem zgłoszono 11 uwag. Burmistrz Miasta i Gminy uwzględnił 9 z nich. Drugie wyłożenie odbyło się w okresie od 4 kwietnia do 8 maja 2017 r., natomiast termin składania uwag do projektu planu został wyznaczony do dnia 26 maja 2017 r. W toku drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu uwagi zgłosiły dwa podmioty, przy czym żadna ze zgłoszonych uwag nie została przez Burmistrza uwzględniona. Po dwukrotnym wyłożeniu do publicznego wglądu projekt uchwały nie został skierowany pod obrady Rady Miejskiej. Po wznowieniu procedury planistycznej nastąpiły kolejne dwa wyłożenia projektu planu: w okresie od dnia 15 lipca do 6 sierpnia 2024 r. oraz w okresie od dnia 8 listopada do 29 listopada 2024 r. Załącznik nr 2 do zaskarżonej uchwały, stanowiący rozstrzygnięcie Rady Miejskiej o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu odnosi się wyłącznie do uwag złożonych po wznowieniu prac planistycznych, tj. w okresie od dnia 15 lipca do 6 sierpnia 2024 r. oraz od dnia 8 listopada do 29 listopada 2024 r. Nie odnosi się – jak słusznie zauważył Wojewoda – natomiast do nieuwzględnionych uwag, które zostały złożone w czasie dwóch pierwszych wyłożeń, które miały miejsce w okresie od 30 listopada do 30 grudnia 2016 r. oraz od 4 kwietnia do 8 maja 2017 r. Wobec tego Rada nie rozpoznała wszystkich uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza złożonych podczas wyłożeń projektu planu do publicznego wglądu. Ten fakt został potwierdzony w toku postępowania nadzorczego Gminy (pismo Gminy z dnia 9 kwietnia 2025 r., wyjaśnienia Gminy z dnia 7 maja 2025 r.).

Jak wskazuje się w judykaturze, rozpatrzenie uwag do projektu planu stanowi jeden z doniosłych, obligatoryjnych elementów procedury planistycznej. Wagę tego elementu procedury planistycznej podkreśla się, wskazując na funkcję, jaką pełni wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz „ostatniej instancji” w procedurze planowania

przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały” (wyroki z dnia: 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11; 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1295/14). Jak wynika z art. 17 pkt 13 u.p.z.p., rozstrzygnięcie w sprawie uwag może prowadzić do potrzeby zmiany projektu planu. Słusznie zatem wskazuje się w orzecznictwie, że naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez brak rozstrzygnięcia rady co do sposobu rozpatrzenia uwag stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej i niezależnie od innych uchybień skutkuje to koniecznością stwierdzenia nieważności planu miejscowego (wyroki NSA z dnia: 1 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3239/17; 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2406/18; 3 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13; 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 1989/11; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 589/10; 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 337/10; 28 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1295/14).

Uwzględniając poczynione wyżej uwagi, Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. uzasadnia uwzględnienie skargi i stwierdzenie jej nieważności w całości.

W tym stanie rzeczy Sąd, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Orzeczenie z punktu drugiego sentencji wyroku znajduje swoje oparcie w przepisie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2026 poz. 118 ze zm.).