



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 4884

### WYROK NR II SA/WR 175/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Adam Habuda  
Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lipca 2025 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Paszowice  
z dnia 24 października 2024 r., nr VI/48/2024  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów – dz. nr 59,  
58/3 w obrębie ewidencyjnym 0012 Zębowice w gminie Paszowice

**I. stwierdza nieważność § 18 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1U-PP-PS i 2U-PP-PS, co do zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do wysokości zabudowy kubaturowej (pkt 4 lit. b) i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (pkt 4 lit. h) oraz załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w tym zakresie;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr VI/48/2024 Rady Gminy Paszowice z dnia 24 października 2024 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów – dz. nr 59, 58/3 w obrębie ewidencyjnym 0012 Zębowice w gminie Paszowice.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił podjęcie § 18 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1U-PP-PS oraz 2U-PP-PS 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 2023 r. poz. 1130 ze zm.), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu 1U-PP-PS oraz dla terenu o symbolu 2U-PP-PS maksymalnej wysokości zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie i wniósł o stwierdzenie w opisanym zakresie nieważności § 18 uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że do uchwały ma zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych. Przepis ten stanowi, że 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.

Dalej organ nadzoru wywodził, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Jak wskazano w skardze, zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Autor skargi podniósł, że w zaskarżonej uchwale Rada Gminy istotnie naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Paszowice w brzmieniu ustalonym uchwałą nr II/7/2018 z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany do Studium dotyczące obszarów zlokalizowanych w obrębie Myślibórz. Jak dalej wywodzą w skardze, według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze ustawy: „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.”. Z kolei wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, ma obowiązek czynić to zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy).

W rozpoznawanej sprawie, w § 18 uchwały określającym ustalenia dla terenów o symbolach 1U-PP-PS i 2U-PP-PS (druga kolumna tabeli) w pkt 4 lit. b ustalono wysokość zabudowy kubaturowej na maksymalnie 16 m, natomiast w pkt 4 lit. h ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej o wartości 15% powierzchni działki budowlanej. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Paszowice – dla terenów 1.P/U, na których znajdują się tereny 1U-PP-PS i 2U-PP-PS – ustalono maksymalną wysokość nowej zabudowy (budynków) na 15 m oraz udział powierzchni biologicznie czynnej minimalnie 20%.

W związku z powyższym – w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy stwierdzono naruszenie jego

ustaleń, poprzez określenie – dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów – wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Paszowice w tym zakresie.

Jak podniósł organ nadzoru, jakkolwiek z uwagi na fakt, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego zawierającym normy o charakterze programowym doprecyzowanie zasad zagospodarowania danego terenu jest w planie dopuszczalne, to fakt związania nim organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu pomijanie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów. Dalej Wojewoda wywodził, że w kontekście powyższego nie można uznać za zasadne złożonych – w toku prowadzonego przez organ nadzoru postępowania – wyjaśnień Gminy Paszowice.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie w całości. Wskazano, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają charakter ogólny i kierunkowy. W odniesieniu do zarzutu w zakresie przekroczenia maksymalnej wysokości zabudowy organ planistyczny wskazał, że ograniczenie wynikające ze Studium odnosi się wyłącznie do pojęcia budynków, natomiast ustalenia planu – do zabudowy kubaturowej. W zakresie powierzchni biologicznie czynnej podniesiono, że w Studium jako minimalny taki obszar wskazano 20%, jednak w praktyce nie był przestrzegany, stąd Gmina opracowała nowe uregulowania w tym zakresie, przyjęte w uchwale zmieniającej Studium, mocą uchwały podjętej na sesji w dniu 28 lutego 2025 r. Dodatkowo podniesiono, że skarga oparta jest na nadmiernie formalistycznej interpretacji przepisów.

W piśmie procesowym z dnia 25 kwietnia 2025 r. skarżący podtrzymał w całości stanowisko zaprezentowane w skardze wskazując, że tożsame argumenty zaprezentował organ gminy w toku postępowania nadzorczego i nie zasługują one na uwzględnienie. Dodatkowo okoliczność zmiany Studium już po wniesieniu skargi przez organ nadzoru nie może zmienić okoliczności, że nienaruszalność przepisów Studium oceniana jest w odniesieniu do studium uwarunkowań obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. w odniesieniu do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Rady Gminy Paszowice z dnia 4 grudnia 2018 r., nr II/7/202018. Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Zawiadomiona o wniosku Gmina nie wniosła o wyznaczenie rozprawy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a.).

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 2022 r., poz. 2492) 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 2023 r., poz. 1634, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną, zawartą w art. 28 ust. 1 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 ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie podlegała uchwała nr VI/48/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów – dz. nr 59, 58/3 w obrębie ewidencyjnym 0012 Zębówice w gminie Paszowice.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego jej są wadliwe i w sposób istotny naruszają zasady uchwalania planów miejscowych, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W kontekście zarzutów skargi, Sąd podziela stanowisko Wojewody, w odniesieniu do każdego z nich.

Zasada zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami aktu planistycznego jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, jest jedną z głównych zasad sporządzania planów miejscowych. W pierwszej kolejności należy jednak wyjaśnić, na co słusznie zwrócił uwagę skarżący, że w związku z faktem, że Gmina Paszowice nie posiada jeszcze uchwalonego planu ogólnego, do oceny legalności zaskarżonej uchwały, zgodnie z treścią art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, stosować należy przepisu u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu jakie ma zastosowanie w sprawie, „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium..”. Z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2062/19). Plan miejscowy nie może wprowadzać zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania określonych w studium,, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium - jako akt polityki przestrzennej o charakterze ogólnym - z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 650/14). Należy także zgodzić się ze stanowiskiem, że zakresu związania postanowień planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy nie można utożsamiać z identycznością. Jednak nie może być tak, że w planie, w odniesieniu do treści studium pojawia się np. inna funkcja, która w studium nie jest w ogóle wzmiankowana. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić” poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie i szczegółowości związania o jakim mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. który może być – silniejszy lub słabszy. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest więc od stopnia szczegółowości ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ocena zgodności planu ze studium powinna być dokonywana na dwóch płaszczyznach: zgodności przeznaczenia terenów przewidzianych w planie z przeznaczeniem terenów zawartym w studium oraz spójności minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych zawartych w planie i w studium.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z Wojewodą, że zaskarżone części uchwały, pozostają w sprzeczności z parametrami określonymi w Studium, które obowiązywało w chwili przyjęcia przez Radę Gminy zaskarżonej uchwały.

Analiza zaskarżonych zapisów uchwały oraz treści Studium wskazuje, że w § 18 uchwały określającym ustalenia dla terenów o symbolach 1U-PP-PS i 2U-PP-PS (druga kolumna tabeli) w pkt 4 lit. b ustalono wysokość zabudowy kubaturowej na maksymalnie 16 m, natomiast w pkt 4 lit. h ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej o wartości 15% powierzchni działki budowlanej. Tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Paszowice – dla terenów 1.P/U, na których znajdują się tereny 1U-PP-PS i 2U-PP-PS – ustalono maksymalną wysokość nowej zabudowy (budynków) na 15 m oraz udział powierzchni biologicznie czynnej minimalnie 20%. W ocenie Sądu, brak zgodności w tym zakresie jest oczywisty.

Sąd podziela w całości stanowisko organu nadzoru, że wyjaśnienia organu planistycznego zaprezentowane zarówno w toku postępowania nadzorczego jak i w odpowiedzi na skargę, nie mogą zasługiwać na akceptację.

Odnosnie do maksymalnej wysokości budynków Gmina podniosła, że zapisy Studium odnoszą się tylko do budynków, tymczasem postanowienia planu do wszelkiej zabudowy kubaturowej, zatem przedmiot regulacji nie jest tożsamy. Tymczasem wskazać należy, że – co prawidłowo podniósł organ nadzoru, pojęcie budynków z pewnością mieści się w pojęciu zabudowy kubaturowej, oznaczającej budynki i obiekty budowlane, którym można przypisać parametr objętości. Zresztą nawet w odpowiedzi na skargę organ planistyczny wskazał, że pojęcie zabudowy kubaturowej ma szerszy charakter, a zatem wprost wskazuje, że w ustalonym wskaźniku - 16 metrów – ustalono maksymalną wysokość również dla budynków, dla których zgodnie z postanowieniami Studium, ta wysokość mogła stanowić maksymalnie 15 metrów.

Odnosnie do zapisów sprzecznych ze Studium w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, powoływanie się przez organ na inne praktyki mieszkańców, a zatem argument zupełnie pozaprawny, nie mógł zostać zaakceptowany. Podobnie, uchwalenie już po wniesieniu skargi, zmiany Studium w tym zakresie, nie może sanować zapisów planu dotkniętych sankcją nieważności, skoro to na dzień podjęcia uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd ocenia zgodność jego postanowień z zapisami Studium.

Mając na względzie, że opisane wyżej nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p – w związku z uwzględnieniem skargi wniesionej przez organ nadzoru - orzekł o stwierdzeniu nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej w zaskarżonej przez Wojewodę części. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.