



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2409

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 209/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lipca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Borów

z dnia 30 grudnia 2024 r. nr XIII/72/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Piotrków Borowski

**I. stwierdza nieważność § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XIII/72/2024 Rady Gminy Borów z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Piotrków Borowski wnosząc o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały. Wojewoda zarzucił Radzie podjęcie § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały planistycznej z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów poprzez ustalenie intensywności zabudowy w wielkości wyższej niż wskazane w studium.

Uzasadniając skargę Wojewoda wskazał, że w § 9 uchwały planistycznej Rada Gminy wprowadziła ustalenia dla terenów produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1 RZP i 2 RZP. W przeznaczeniu podstawowym określono zabudowę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, a w przeznaczeniu uzupełniającym zabudowę zagrodową. W § 9 ust. 3 uchwały wprowadzono ustalenia dla zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu wpisując w pkt. 1 regulacje dla nadziemnej intensywności zabudowy: a) minimalna – 0.01, b) maksymalna – 0.70. Tymczasem adekwatne studium (uchwała nr LX/372/2024 Rady Gminy Borów z dnia 28 marca 2024 r.) wskaźnik intensywności zabudowy dla pozostałych przeznaczeń na terenie R określa w przedziale: 0 – 0.6 (str. 87, podrozdział 2.12). Oznacza to rozbieżność pomiędzy obydwoma dokumentami. Wojewoda podał, że w korespondencji z Radą otrzymał wyjaśnienie, iż niezgodność spowodowana została pomyłką.

Wojewoda zwrócił się o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Borów wniosła o jej uwzględnienie, zgadzając się z zarzutami wojewody.

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

Skarga okazała się zasadna.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej jako p.p.s.a. Jak stanowi art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepisy szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) 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. Trzeba tu wyjaśnić, że zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia

planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11). Relację pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jako prawem miejscowym (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – nie będącym aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), wyznacza art. 9 ust. 4 u.p.z.p. w brzmieniu: ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p.: plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Piotrków Borowski, któremu - w zakresie § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b - organ nadzoru zarzuca rozbieżność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, poprzez parametry intensywności zabudowy. Według relewantnego studium, wskaźnik intensywności zabudowy dla pozostałych przeznaczeń na terenie R określony jest w przedziale: 0 – 0.6 (str. 87 studium, podrozdział 2.12). Oznacza to klarownie, że maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na terenie R, dla pozostałych przeznaczeń, nie może być wyższy niż 0.6. Tymczasem plan miejscowy w § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b przewiduje dla tego parametru maksymalną wartość wynoszącą 0.70. Ewidentna jest więc różnica w tym zakresie pomiędzy ustaleniami obydwu aktów, i w konsekwencji Sąd podzielił zarzut Wojewody Dolnośląskiego. Trzeba zaznaczyć, że w sprawie nie ma sporu prawnego, ponieważ Rada Gminy zgodziła się z organem nadzorczym, nie polemizując z zauważoną rozbieżnością.

Zważywszy, że plan miejscowy nie powinien naruszać ustaleń studium, a ustalenia studium mają wiążący charakter przy sporządzaniu planu miejscowego, wobec wskazanej w skardze, potwierdzonej przez Sąd rozbieżności, należało orzec jak w sentencji i wyeliminować § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b przedmiotowego planu z obrotu prawnego. O kosztach Sąd orzekł na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.