



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2412

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 385/25**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 21 października 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Marta Pawłowska (spr.)

Protokolant:

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec

z dnia 18 grudnia 2024 r., nr VIII/39/24

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kraszowice

**I. stwierdza nieważność § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr VIII/39/24 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 18 grudnia 2024 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kraszowice.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił podjęcie § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem 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 ze zm.) – dalej jako: ustawa, w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), dalej także jako „rozporządzenie”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie zabudowy wielorodzinnej oznaczonym symbolem 1MW.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, uchwała podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 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). Wskazać przy tym należy, że w procedurze planistycznej o opinie i uzgodnienia wystąpiono przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, w związku z czym – do kwestionowanej uchwały zastosowanie znajduje m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu sprzed zmiany tej ustawy.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, 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, pozwoliła stwierdzić w ocenie autora skargi, że Rada Gminy Bolesławiec, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Jak dalej wywodził organ nadzoru, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 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. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 7 lit. a 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 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W rozdziale 2, dotyczącym ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów Rada Gminy Bolesławiec wprowadziła w § 21 uchwały szczegółowe ustalenia dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonego symbolem 1MW, zapisując w ust. 2:

„W zakresie przeznaczenia terenu: 1) ustala się przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; 2) dopuszcza się przeznaczenie uzupełniające: teren usług.”.

W § 21 ust. 3 pkt 1 uchwały postanowiono że: „W zakresie zasad zagospodarowania terenu:

- 1) dopuszcza się lokalizację przeznaczenia uzupełniającego, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, wyłącznie:
  - a) w formie usług nieuciążliwych,
  - b) na obszarze obejmującym nie więcej niż 30% powierzchni działki budowlanej.”.

Jednocześnie, Rada Gminy Bolesławiec w § 21 ust. 4 pkt 7 uchwały ustaliła minimalną liczbę miejsc do parkowania na 2 miejsca do parkowania na każdy lokal mieszkalny, pomijając jednakże miejsca parkingowe dla przeznaczenia uzupełniającego – usług.

W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych dla usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie zabudowy wielorodzinnej oznaczonej symbolem 1MW narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego, a minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie w całości. Wskazano, że zgodnie z ustaleniami planu miejscowego dla terenu oznaczonego 1MW przeznaczeniem terenu jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. Jest to zgodne ze stanem faktycznym zagospodarowania i użytkowania nieruchomości objętej terenem 1MW. W jej granicach zlokalizowany jest istniejący budynek mieszkalny (objęty szczególną ochroną na podstawie wpisu do Gminnej Ewidencji Zabytków) oraz dwa budynki gospodarcze/garażowe, użytkowane na potrzeby budynku mieszkalnego. Ustalenia planu miejscowego dodatkowo wprowadziły przeznaczenie uzupełniające zabudowy usługowej (teren usług), które zostało jednoznacznie ograniczone jako możliwe do realizacji wyłącznie „na obszarze obejmującym nie więcej niż 30% powierzchni działki budowlanej”, tj. jako obiekty towarzyszące zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, która to stanowić powinna główne zamierzenie budowlane w wydanym pozwoleniu na budowę. Tym samym obowiązek ustalenia miejsc do parkowania, w ramach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia mpzp, został spełniony poprzez ustalenie tych miejsc w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, czyli do lokali wydzielanych w budynkach powiązanych z przeznaczeniem terenu 1MW - zabudową mieszkaniową wielorodzinną. Przeznaczenie uzupełniające (teren usług), zgodnie z ustaleniami planu miejscowo nie może być realizowane jako odrębne przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, bez jednoczesnego współistnienia/realizacji budynku/budynków mieszkalnych w ramach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Stanowi jedynie uzupełnienie przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i może być realizowane wyłącznie jako obiekty towarzyszące tej zabudowie w ramach tego samego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego na tej samej działce budowlanej. Mając na uwadze powyższe, ustalenie miejsc do parkowania wyłącznie w powiązaniu z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (do liczby lokali mieszkalnych) świadczy o braku konieczności realizacji dodatkowych miejsc do parkowania dla przeznaczenia uzupełniającego – tj. obiektów usługowych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej. Ustalenie tego wskaźnika wyłącznie dla lokali mieszkalnych ma analogiczny skutek prawny jak dodatkowe dopuszczenie dla terenu 1MW o przykładowej treści: „dopuszcza się minimalną liczbę miejsc do parkowania na 0 miejsca do parkowania na każdy obiekt usługowy”. Związanie przeznaczenia uzupełniającego z przeznaczeniem terenu 1MW, zdaniem tut. Organu w sposób jednoznaczny precyzuje możliwości jego realizacji, np. adaptację istniejących budynków gospodarczych/garażowych na funkcję usługowe lub budowę nowych obiektów o takiej funkcji, lecz w ramach zagospodarowania całej nieruchomości, której główną funkcją jest funkcja mieszkalna. Realizacje te muszą uwzględniać wymogi miejsc do parkowania dla budynków mieszkalnych, bez dodatkowych wymogów dotyczących miejsc do parkowania dla obiektów towarzyszących zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej w ramach przeznaczenia uzupełniającego. Jednocześnie, decyzja ta wynika z przeprowadzonej inwentaryzacji urbanistycznej. W wyniku kwerendy terenowej ustalono, że teren 1MW jest w całości zasiedlony wyłącznie lokalami mieszkalnymi od wielu lat. Dopuszczenie usług jest wyłącznie kontynuacją regulacji wynikających z dotychczas obowiązującego planu miejscowego (XII/75/03 z dnia 4 grudnia 2003 r.), w którym dopuszczono usługi, a tym samym obecne regulacje musiały uwzględniać aktualny stan formalno-prawny terenu, w szczególności wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy mpzp.

Pismem z dnia 12 września 2025 r. organ nadzoru podtrzymał w całości stanowisko i zarzuty przedstawione w skardze i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt i zasadzenie od Gminy Bolesławiec kosztów postępowania.

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

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 podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

VIII/39/24 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 18 grudnia 2024 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kraszowice.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił podjęcie § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem 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 ze zm.) – dalej jako: ustawa, w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404), dalej także jako „rozporządzenie”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie zabudowy wielorodzinnej oznaczonym symbolem 1MW.

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 w całości stanowisko Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Wbrew stanowisku Gminy, przepisy te nie uzależniają umieszczenia przedmiotowych regulacji w planie od tego czy mają dotyczyć przeznaczenia podstawowego czy uzupełniającego, bez znaczenia pozostaje także wielkość terenu jakiego mają dotyczyć czy sposób ich faktycznego zagospodarowania. W przywołanym, przez organ nadzoru prawomocnym wyroku tutejszego Sądu z dnia 30 lipca 2019 r., o sygnaturze akt II SA/Wr 279/19 (od którego to wyroku skarga kasacyjna została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny), Sąd wskazał, że nie ma znaczenia, „czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego. W kontekście powyższego, biorąc pod uwagę, iż określenie miejsc parkingowych stanowi element obowiązkowy miejscowego planu w stosunku do ilości mieszkań, ale również ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, sąd uznał za uzasadnione stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej zapisów odnoszących się do przeznaczenia terenów, dla których nie określono minimalnej ilości miejsc parkingowych” (internetowa baza orzeczeń sądów administracyjnych CBOSA).

Sąd, w rozpoznawanej obecnie sprawie, dzieląc w całości stanowisko prezentowane w skardze przez Wojewodę Dolnośląskiego, mając na względzie, że opisane 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 zaskarżonej przez Wojewodę części. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.