

**UCHWAŁA NR XXI/201/25
RADY MIEJSKIEJ GMINY MIRSK**

z dnia 25 listopada 2025 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

Na podstawie Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z zm.) Rada Miejska Gminy Mirsk, uchwala co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę MATMAC Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na uchwałę nr XIX/179/25 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Giebułtów (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 4155).

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Mirsk:

- 1) do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
- 2) do reprezentowania Rady Miejskiej Gminy Mirsk przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania rady.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Mirsk

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej Gminy Mirsk

Marta Pazowska

Mirsk 25.11.2025.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Skarżący:

MATMAC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
ul. Młyńska 11A 59-620 Gryfów Śląski

Organ:

Rada Miejska Gminy Mirsk
ul. Plac Wolności 39 -59-630 Mirsk

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024 poz. 935 t.j. z zm., dalej p.p.s.a.) Rada Miejska Gminy Mirsk przekazuje skargę MATMAC Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na uchwałę nr XIX/179/25 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Giebułtów (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 4155 i wnosi o jej oddalenie w całości .

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 20 października 2025 roku (data wpływu do organu 27 października 2025 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Rady Miejskiej Gminy Mirsk, skargę na uchwałę nr XIX/179/25 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Giebułtów w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 563/17, obręb Giebułtów, gmina Mirsk, w której przypisano przeznaczenie U-PP-PS (teren usług, produkcji przemysłowej, składów i magazynów.

W skardze są podnoszone następujące zarzuty:

1. Istotne naruszenie art. 1 ust.2 pkt 3 i pkt 7 oraz art.20 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) – poprzez przyjęcie rozwiązań sprzecznych z wymogami ładu przestrzennego i ochrony prawa własności: działce 563/17

przypisano funkcje U-PP-PS (usługowo-przemysłową), mimo, że dla tej nieruchomości istniał udokumentowany proces inwestycyjny w kierunku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

2. Naruszenie art.7, art.8 i art.77 §1 k.p.a. w zw. z art.10 u.p.z.p. – poprzez nieprzeprowadzenie pełnego postępowania wyjaśniającego i uwzględnienie faktu toczącego się postępowania o wydanie warunków zabudowy (PP.6730.24.2022.2) oraz pominięcie wiążącego postanowienia SKO nakazującego jego rozpoznanie, co narusza zasadę zaufania obywateli do organów administracji i zasadę prawdy obiektywnej.
3. Naruszenie art.28 ust. 1 u.p.z.p. (istotne naruszenie trybu sporządzania planu) – przez brak należytego rozpoznania materiału dowodowego oraz uwag właściciela (pismo z 27 listopada 2024 r.), czego skutkiem było arbitralne przeznaczenie terenu na U-PP-PS bez rzetelnej analizy wpływu na interes strony i otoczenie.
4. Naruszenie zasady proporcjonalności i równego traktowania (art. 31 ust.3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.) – poprzez przypisanie działce 563/17 funkcji usługowo-przemysłowej o wysokich wskaźnikach intensywności (do 0,90) i parametrach kubaturowych (wysokość do 12 m), co rażąco ogranicza możliwość zabudowy mieszkaniowej i jest nieadekwatne do charakteru otoczenia oraz dotychczasowego sposobu użytkowania terenu.
5. Naruszenie zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.) poprzez przeprowadzenie przez gminę równoległych działań: wzywanie spółki do uzupełnień do wniosku o WZ i jednocześnie uchwalenie planu miejscowego wykluczającego tę zabudowę, co stanowi działanie sprzeczne i nieprzewidywalne dla stron.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez skarżącego w skardze organ wyjaśnia, co następuje:

Rada Miejska Gminy Mirsk uchwałą Nr XXX/380/21 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Giebułtów, zapoczątkowała procedurę planistyczną dla tej miejscowości. Natomiast skarżoną uchwałą podjęto na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie stanowił, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Mirsk zatwierdzonym Uchwałą Nr XLVIII/436/18 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 18 października 2018 r. wraz ze zmianami: Uchwała Nr LX/656/23 z dnia 26 października 2023 r. i Uchwała Nr LXV/703/24 z dnia 29 lutego 2024r. Należy dodać przy tym , że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa 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), (dalej jako ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących opracowania uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe, natomiast zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian 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, czyli przed 24 września 2023 r. W myśl art. 67 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 u.p.z.p. stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie. Zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie również przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), nakazujący stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

1. Odnosząc się do zarzutu skarżącego opisanego w pkt. 1 skargi zauważyć należy, że dyspozycja art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm. dalej jako u.p.z.p.), stanowi, iż 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. Zatem powyższy przepis art. 20 ust. 1 nakłada na radę gminy obowiązek sprawdzenia, czy plan miejscowy swoimi postanowieniami nie narusza ustaleń studium. Niezgodność ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium powinna być kwalifikowana każdorazowo jako istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu planowania przestrzennego, przy czym ustawodawca nie dookreśla w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co należy rozumieć przez zgodność planu miejscowego ze studium. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p. jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie.¹ Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Gminy kształtują swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które służy do określania kierunków polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W judykaturze wskazuje się, że przy ocenie zgodności

¹ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 474/20.

zaskarżonego planu ze studium należy również uwzględnić różnice pomiędzy tym aktem, a planem miejscowym. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast w myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów².

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. W orzecnictwie i literaturze zauważa się także, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. Należy mieć przy tym na uwadze, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego³. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne⁴. Wynika z tego, że punktem wyjścia do dokonania oceny studium, o której mowa w art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., jest zawsze przedmiot i sposób ujęcia jego ustaleń.

Ponadto zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dopiero w razie braku planu miejscowego wydawane są decyzje o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Innymi słowy, z punktu widzenia realizacji wymogów ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 in fine u.p.z.p. w zw. z art. 5 Konstytucji RP), zasadą powinno być określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w oparciu o plan miejscowy, a wyjątkiem w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy⁵. Skoro plan miejscowy jest podstawowym i najpełniejszym instrumentem kształtowania przestrzeni, to usprawiedliwione jest przyznanie prymatu pracom zmierzającym do jego uchwalenia i tym samym zawieszenie postępowania w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, celem kontynuowania i zakończenia prac zmierzających do przyjęcia planu miejscowego. Nadrzędność regulacji planu nad decyzją o warunkach zabudowy (odpowiednio decyzją lokalizacyjną) potwierdza także art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. zgodnie z tym przepisem organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu

² por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 610/23.

³ zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2022 r., sygn. akt II OSK 837/21.

⁴ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1753/19.

⁵ np. wyrok NSA z 9 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 2318/23, CBOSA.

publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji⁶.

Uznaniowy charakter rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie art. 58 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje tym, że kontrola sądowa ma w takim przypadku charakter ograniczony.⁷ W szczególności, zadaniem sądu administracyjnego winno być ustalenie, czy na podstawie obowiązujących przepisów prawa dopuszczalne było wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści, a następnie dokonanie oceny, czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, w ten sposób, aby nie można mu było zarzucić dowolności.⁸ Nadmienić przy tym należy, iż zgodnie z brzmieniem ust. 2. art. 65 u.p.z.p. cyt. Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, upłynął termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy lub wnioskodawca zgłosił budowę, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż zgodnie z wypisem ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Mirsk - Uchwała nr XLVIII/436/18 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 18 października 2018 r. (tekst studium ujednolicony zmieniony uchwałą nr LX/56/23 z 26.10.2023 r. oraz uchwałą nr LXV/703/24 z dnia 29.02.2024 r.) Działka nr ewid. 563/17, obręb GIEBUŁTÓW ma następujące oznaczenie :

Kierunki:	P - Tereny z przewagą funkcji gospodarczych, w tym obiektów związanych z produkcją rolniczą i obsługą rolnictwa;
Dodatkowe informacje:	Obszary zdegradowane; Obszar NATURA 2000 "Łąki Gór i Pogórza Izerskiego" PLH020102; Strefa ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu; Strefa "B" historycznego układu urbanistycznego oraz ruralistycznego układu wsi; LINIA_SN - Linie elektroenergetyczne średniego napięcia; Stacja transformatorowa;

Natomiast w skarżonej uchwale działka nr ewd. 563/17, obręb Giebułtów ma oznaczenie:

Przeznaczenie: 1U-PP-PS - teren usług lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów.

Dodatkowe informacje: Specjalny Obszar Natura 2000 Ochrony Siedlisk "Łąki Gór i Pogórza Izerskiego" - nieprzekraczalna linia zabudowy; Strefa OW obserwacji archeologicznej; Obszary zdegradowane;

Jeżeli zaś chodzi o oznaczenie 1U-PP-PS, to dyspozycja § 39 skarżonej uchwały określa ustalenia w odniesieniu do działki budowlanej dla terenów oznaczonych symbolem 1U – PP – PS tj.

1. Przeznaczenie terenu: teren usług lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów.

⁶ por. np. wyrok NSA z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2685/15 oraz wyrok NSA z 13 lutego 2024 r., sygn. akt II OSK 2409/22.

⁷ np. wyrok NSA z 23 marca 2016 r., I OSK 1761/14, CBOSA.

⁸ zb. uzasadnienie Wyroku NSA z 17.12.2024 r., II OSK 866/22, LEX nr 3822058.

2. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: ustala się realizację zabudowy w formie wolnostojącej. Dopuszcza się lokalizację garaży w formie zwartych zespołów od 4 do 10 garaży w zespole.
3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:
 - 1) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,05;
 - 2) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,90;
 - 3) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 0,30;
 - 4) w granicach działki wydzielonej pod garaże maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz maksymalna intensywność zabudowy: 1,00;
 - 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% (nie dotyczy garaży);
 - 6) maksymalna wysokość zabudowy: do 12,0 m do kalenicy;
 - 7) dachy zasadnicze budynku usługowego: dwuspadowe o nachyleniu połaci 40 – 50°;
 - 8) dachy dwuspadowe o nachyleniu połaci 20 – 50°; dopuszcza się dach płaski i kopuły;
 - 9) minimalna liczba miejsc do parkowania: zgodnie z § 12 ust. 6.

Ponadto w prowadzonej procedurze planistycznej, skarżący nie złożyli wniosku o zmianę przeznaczenia wspomnianej wyżej działki bądź uwag do opracowywanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Giebułtów (dowód załącznik nr 2 do skarżonej uchwały - rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu).

Jeżeli zaś chodzi o podnoszony w skardze udokumentowany proces inwestycyjny w kierunku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, który był prowadzony równolegle z procedurą planistyczną to należy stwierdzić, iż 16 marca 2022 roku skarżący złożył wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy dla działki nr 563/17 wskazując projektowany sposób zagospodarowania terenu jako zabudowa jednorodzinna mieszkaniowa wolnostojąca. W tej kwestii nie nastąpiło ostateczne rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej przez Burmistrza Miasta i Gminy Mirsk. Z kolei w kolejnym wniosku, dotyczącym tej samej działki złożonym przez skarżącego w dniu 9 lipca 2024 roku, do Burmistrza Miasta i Gminy Mirsk wnosi on o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w kierunku - zabudowa mieszkaniowa. Ostateczną decyzją z dnia 26 listopada 2024 roku nr 146/2024/WZ/ o warunkach zabudowy zostały ustalone warunki zabudowy dla inwestycji polegające na budowie jedenastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych na działce nr 563/17, obręb Giebułtów gmina Mirsk. Organ ustalił, (na podstawie rejestru prowadzonego Główny Urząd Nadzoru Budowlanego), iż nie została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę wspomnianych budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Nadmienić przy tym należy, iż skarżona uchwała weszła w życie w dniu 28 października 2025 roku, zatem skarżący miał jedenaście miesięcy, żeby skorzystać z dyspozycji o którym mowa w ust 2. art. 65 u.p.z.p.

Mając na uwadze ustalone stany faktyczne i prawne w ocenie organu, skarżona uchwała nie narusza ustaleń studium. Ponadto mogło się toczyć postępowanie administracyjne dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy dla działki nr 563/17. Zatem zarzut podniesiony przez skarżącego w pkt. 1 skargi jest całkowicie chybiony.

2. Zarzut naruszenia art.7, art.8 i art.77 § 1 k.p.a. w zw. z art.10 u.p.z.p., należy uznać za bezzasadny.

W tym miejscu niniejszych rozważań zasadnym jest postawienie pytania czy sporządzanie aktów planistycznych mieści się w kategorii załatwiania spraw administracyjnych, o których mowa w k.p.a. ? Na pewno nie, gdyż tryb opracowania dokumentów planistycznych jest wskazany w u.p.z.p. a nie w przepisach k.p.a. . Należy jednak postawić kolejne pytanie: czy procedura sporządzania dokumentów planistycznych jest typową procedurą administracyjną przewidzianą w kodeksie postępowania administracyjnego? W doktrynie zarysował się pogląd, iż tryb załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi w formie decyzji administracyjnej określany jest mianem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego⁹.

Przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej. Adresat decyzji jest więc imiennie określony, a także skonkretyzowane są jego prawa lub obowiązki¹⁰. Z kolei wiadomo, że zakończenie trybu opracowania dokumentów planistycznych nie następuje w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna rozstrzygająca indywidualną sprawę. Kończy go uchwała organów gminy, będąca treścią tekstu studium bądź planu oraz dołączony do nich załącznik graficzny. Uchwalone akty planistyczne nie zawierają elementów charakterystycznych dla decyzji administracyjnej. Ponadto akty te są opracowywane dla ogółu społeczności lokalnej i nie ma w nich indywidualnie wskazanego adresata, a także indywidualnie określonych praw czy też obowiązków. Poza tym samo zainicjowanie wszczęcia procedur inaczej kształtuje się zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w k.p.a. Stanowisko to potwierdził NSA, uznając, że „Tryb postępowania w sprawie projektowania i uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nie jest określony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, lecz ustawą normującą materię należącą do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie mamy tu więc do czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego”¹¹

Z kolei wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) uregulowane zostały w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r). Wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, a także regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest, określenie polityki przestrzennej gminy. Zatem postanowienia dotyczące realizacji planowanych przedsięwzięć powinny być w studium na tyle precyzyjnie określone, żeby na ich podstawie można było sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodnie z intencją projektodawców studium. Oznacza to, że określenie poszczególnych elementów,

⁹ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, Wrocław 1978, s 131

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 12 i n.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2004 roku, OSK 215/04.

które winno zawierać studium jest spełnione wówczas, kiedy z zapisów ich dotyczących wynikają konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać spójny ze studium plan zagospodarowania przestrzennego.¹²

Natomiast skarżona uchwała Rady jako niewątpliwie akt administracyjny, w ocenie organu nie jest instytucją wywodzącą się z prawa procesowego takiego jak np. k.p.a. ale z prawa ustrojowego tj. Konstytucji RP (art. 87 ust. 2 art. 94) a w tym przypadku ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025, poz. 1153 z zm.) gdzie w art. 90-93 są opisane procedury nadzorcze właściwych organów nad tego typu aktami administracyjnymi.

3. Odnosząc się do zarzutu opisanego w pkt 3 skargi, to rozważania w tym przedmiocie należy rozpocząć od wskazania, iż w myśli art. 28 ust. 1 u.p.z.p. cyt. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz "trybu jego sporządzania". Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Z kolei, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie to miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Co do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde zatem naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.¹³

Organ ustalił, iż skarżący pismem dotyczącym aktu planowania przestrzennego z dnia 27 listopada 2024 roku złożyli wniosek o przeznaczenie działki nr 563/17 pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, lecz nie do opracowywanego planu miejscowego wsi Giebułtów ale do planu ogólnego gminy, którego procedura planistyczna była w dniu złożenia wniosku i jest jeszcze w toku.

Mając powyższe stany faktyczne i prawne, w ocenie organu zarzuty zawarte w pkt 3 skargi są bezzasadne.

¹² Zob. szerzej uzasadnienie wyroku NSA z 25.08.2009 r., II OSK 856/09, LEX nr 552886.

¹³ Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" 6. wydanie, C. H. Beck, Warszawa 2011, str. 263 i nast.)

4. Odnosząc się do zarzutu opisanego w pkt 4 skargi dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności i równego traktowania (art. 31 ust.3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.) należy wyjaśnić, iż zgodnie z dyspozycją art. 31 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z brzmienia tego przepisu wynikają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...), należy do zadań własnych gminy. Posiadanie przez gminę tzw. władztwa planistycznego, oznacza, że jednostka ta może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając, z zachowaniem wymogu legalności, do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone regulacje. Elementem władztwa planistycznego gminy jest kompetencja do wiążącego określenia treści prawa własności nieruchomości. Stosownie do art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Władztwo planistyczne stanowi uprawnienie rady gminy do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie jest jednak prawem nieograniczonym. Wykonując to władztwo, gmina (rada gminy) ma obowiązek działać w granicach prawa, a kierując się interesem publicznym wyważać go z interesami prywatnymi (można dodać: słusznymi interesami prywatnymi). Kształtowanie polityki przestrzennej przez radę gminy powinno w konsekwencji uwzględniać prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości i do jej zagospodarowania w sposób przez nią oczekiwany, ale zgodny z prawem, lecz z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania przez gminę władczych działań planistycznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty gminnej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Prawo własności nie jest prawem absolutnym. Prawo własności chronią przepisy art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, ale także przepisy art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Mimo takiej podstawy prawnej ochrony prawa własności doznaje ono pewnych ograniczeń (art. 64 ust. 3 Konstytucji - własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności). Na możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę w drodze ustawy ograniczeń wykonywania prawa własności wskazuje też art. 140 Kodeksu cywilnego.¹⁴

¹⁴ Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z 17.10.2024 r., I SA/Op 479/24, LEX nr 3782665.

Wynikający z akt sprawy stan faktyczny potwierdza, iż skarżona uchwała nie narusza wymienionych w pkt 4 skargi zasad.

5. Naruszenie zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.). należy uznać za niezasadny. Szczegółowy opis relacji procedury sporządzania dokumentów planistycznych w relacji do k.p.a. został szczegółowo opisany we wspomnianym pkt. 2

Na marginesie wspomnianych rozważań należy także zauważyć, iż Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru o którym mowa w art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) nie zakwestionował w trybie nadzorczym skarżonego fragmentu uchwały.

W konkluzji należy stwierdzić, iż wszystkie zarzuty zawarte w skardze nie zasługują na aprobatę, wobec tego wnoszę jak na wstępie.

3 odpisy odpowiedzi na skargę