Sygn. akt II SA/Wr 386/25

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 sierpnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Adam Habuda
Sędziowie: Sędzia WSA Władysław Kulon
Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyniak (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 sierpnia 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 30 stycznia 2025 r. nr XI/92/2025
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 313 i 561 obręb Nowa Wieś Kącka

I. **stwierdza nieważność § 14 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1US-UK;**
II. **zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Daria Laskowska

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, skarżący), działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XI/92/2025 z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 313 i 561 obręb Nowa Wieś Kącka i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części obejmującej teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, oznaczony symbolem 1US-UK, tj. § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1US-UK oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił podjęcie:

- § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, oznaczonego symbolem 1US-UK z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z 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: u.p.z.p.) oraz § 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: rozporządzenie) poprzez brak określenia dla terenu usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, tj. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy;
- § 14 pkt 5 lit. c uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie dla terenów 1US-UK minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej powierzchni działki budowlanej na poziomie 10%, w sytuacji gdy Studium przewiduje, że dla wskazanych terenów minimalna powierzchnia biologicznie czynna wynosi 30%;
- § 14 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez dopuszczenie na terenach 1US-UK jako zabudowy uzupełniającej wszelkiej zabudowy usługowej, podczas gdy Studium przewiduje dla wskazanych terenów ściśle określone rodzaje usług: usługi sportu i rekreacji, usługi publiczne, usługi gastronomiczne i hotelarskie.

Motywując zasadność wywiedzenia skargi, Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zaś zgodnie z wymogami określonymi w § 4 rozporządzenia, którego pkt 7 lit. a wskazuje, że ustalenia dot. kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., 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.

Parametry wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowią obligatoryjną część miejscowego planu, zaś przyjęcie w uchwale planistycznej możliwości zabudowy terenu obiektami kubaturowymi jest okolicznością skutkującą obowiązkiem ich zawarcia w uchwale. Brak zaś określenia obligatoryjnych parametrów urbanistycznych stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Wojewoda wskazał, że przewidziany w uchwale teren 1US-UK posiada przeznaczenie podstawowe pod usługi sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki: a) obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, b) boiska i place sportowe, place zabaw, c) zabudowa usług kultury i rozrywki (świetlica wiejska), d) zabudowa usług publicznych. Przeznaczenie uzupełniające zaś to: a) zabudowa usługowa, b) budynki gospodarcze, c) ciągi piesze i rowerowe (§ 14 pkt 1 i 2 uchwały). Nie budzi wobec tego wątpliwości, że na terenie 1US-UK przewidziano lokalizację obiektów kubaturowych (budynków). Wobec tego należało dla niego określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W myśl § 14 pkt 5 uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US- UK ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) maksymalna intensywność zabudowy: 0.40, b)

minimalna intensywność zabudowy: 0.01, c) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powierzchni działki budowlanej: 10%, d) nakaz stosowania dachów symetrycznych dwuspadowych o nachyleniu połaci w zakresie od 25° do 45°, krytych dachówką lub blachodachówką w kolorze ceglasto-czerwonym, e) maksymalna wysokość zabudowy: 10,0 m.

Organ nadzoru zauważył, że w § 14 pkt 5 uchwały, wbrew art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., dla terenu 1US-UK określono wskaźnik maksymalny i minimalny intensywności zabudowy, zamiast maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Nadto, nie ustalono maksymalnego udziału powierzchni zabudowy.

W odpowiedzi na pismo Wojewody Dolnośląskiego dotyczące ww. braków, Gmina Kąty Wrocławskie wskazała, że przedmiotowa procedura planistyczna została prowadzona zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 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, dalej: ustawa zmieniająca), w związku z czym w treści uchwały ustalono intensywność zabudowy, w miejsce nadziemnej intensywności zabudowy.

W wywiedzionej skardze, Wojewoda wyjaśnił, że ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu 24 września 2023 r. Przed jej wejściem w życie, art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowił, że 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. W znowelizowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ustawodawca wprowadził wymóg określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy w miejsce dotychczasowej intensywności zabudowy, rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zmianie uległ też sposób określania powierzchni biologicznie czynnej, która dotychczas była uwzględniana jako „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej", zaś w obowiązującym stanie

prawnym należy określić po prostu „minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej". Obok parametru maksymalnej wysokości zabudowy, linii zabudowy oraz gabarytów obiektu dodano też „maksymalny udział powierzchni zabudowy".

Stosownie do art. 67 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., 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, tj. przed dniem 24 września 2023 r. Z dokumentacji zaś prac planistycznych niniejszej sprawy wynika, że wszystkie wystąpienia o opinie i uzgodnienia do projektu planu doręczono już po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Wobec powyższego, w toku procedury planistycznej, zastosowanie znalazł art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu znowelizowanym. Stąd, w realiach badanej sprawy, dla terenu 1US-UK należało obligatoryjnie ustalić maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy.

Dalej Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 2 pkt 31 u.p.z.p., intensywność zabudowy to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, natomiast w art. 2 pkt 32 u.p.z.p. definiuje nadziemną intensywności zabudowy jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. Przy czym przez powierzchnię kondygnacji należy rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów (art. 2 pkt 33 u.p.z.p.), natomiast przez kondygnację nadziemną należy rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle (art. 2 pkt 34 u.p.z.p.). W dodanym zaś do art. 2 pkt 35 u.p.z.p. ustawodawca wskazał, że ilekroć w ustawie jest mowa o udziale powierzchni zabudowy - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu - w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jak zatem zauważył Wojewoda, w ramach nowelizacji rozróżniono parametr „intensywności zabudowy" od „nadziemnej intensywności zabudowy", a definiując pojęcie „intensywności zabudowy" doprecyzowano (jak zresztą wcześniej wskazywano w dominującej części orzecznictwa), że do obliczania tego parametru bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, a nie tylko kondygnacje nadziemne. Nadto, dostrzegając potrzebę kształtowania możliwości zabudowy zarówno poprzez ogólną intensywność obejmującą także kondygnacje podziemne oraz intensywność postrzeganą w przestrzeni, czyli intensywność obejmującą wyłącznie kondygnacje nadziemne, wprowadzono dedykowany tej ostatniej parametr - nadziemną intensywność zabudowy, wskazując różne odniesienia w przypadku planu i decyzji. Celowo wobec tego ustawą zmieniającą wprowadzono rozróżnienie pojęcia intensywności zabudowy i pojęcia nadziemnej intensywności zabudowy, aby doprecyzować, że do obliczania parametru intensywności zabudowy bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, zaś do parametru nadziemnej intensywności zabudowy tylko kondygnacje nadziemne.

Dalej Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym w zależności od potrzeb dopuszczono możliwość określenia maksymalnej intensywności zabudowy. Powyższa regulacja także została wymieniona w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej. Zatem jedynie na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy, dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określnie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, który dotyczy wszystkich kondygnacji. Obligatoryjne jest natomiast określenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, dotyczących jedynie nadziemnych kondygnacji budynków.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy. Nie określono natomiast obligatoryjnych wskaźników i parametrów w postaci maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy.

Organ nadzoru zauważył, że określenie ww. parametrów, należy obecnie do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalanie wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy i

maksymalnego udziału powierzchni zabudowy ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Należą one również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też brak powyższych elementów w planie miejscowym wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Przechodząc do uzasadnienia kolejnych zarzutów, Wojewoda wskazał, że do kwestionowanej uchwały zastosowanie mają przepisy:

- art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, który 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;
- art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, który stanowi, że przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W związku z faktem, że Gmina Kąty Wrocławskie nie posiada jeszcze planu ogólnego, na mocy art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, zastosowanie znajdzie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zgodnie z nim, plan miejscowy uchwala 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. Ponadto, na podstawie art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej zastosowanie znajdzie art. 9 ust. 4 ustawy w brzmieniu: „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych".

W toku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, którego tekst jednolity zawiera załącznik nr 1 do uchwały nr XLVIII/624/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z 27 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, dla terenu położonego w obrębie Kilianów-Szymanów (dalej: „Studium"), stwierdzono naruszenie ustaleń Studium. W myśl bowiem § 14 pkt 5 lit. c uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US-UK ustala się minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powierzchni działki budowlanej: 10%. Z niezakwestionowanych zaś przez Radę, w toku procedury nadzorczej ustaleń Wojewody wynika, że teren 1US-UK zlokalizowany jest w Studium w granicach terenu US. W myśl zaś jego postanowień, w granicach terenów US i US/1 dopuszcza się minimalną powierzchnię biologicznie czynną - 30%, a przyjęta wartość ma charakter nieprzekraczalny (ppkt 2.2.7 na str. 93 - 94 tekstu Studium). Nadto, w odpowiedzi na wezwanie Wojewody, Gmina nie powołała się na jakiekolwiek postanowienia Studium, pozwalające na korygowanie określonych w nim wskaźników i parametrów zabudowy w postanowieniach miejscowego planu. Podstaw do dokonania takich korekt nie doszukał się również organ nadzoru w ramach analizy ustaleń Studium we własnym zakresie. Z kolei wyrokiem z dnia 21 lutego 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 912/18), WSA we Wrocławiu stwierdził nieważność ustaleń zawartych w rozdziale II części 2.1. tiret pierwsze tekstu Studium (str. 89 tekstu Studium), zgodnie z którymi „Wszelkie wskaźniki i parametry zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów o odrębnych funkcjach mogą być korygowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego".

Wobec przywołanych okoliczności, w ocenie skarżącego, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nie mogła w niniejszym planie zmniejszyć powierzchni biologicznie czynnej na terenach US do poziomu 10%, skoro według Studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki lub terenu

inwestycji dla zabudowy mieszkaniowej wynosi 30%. Nadto, w zakresie zarzucanej niezgodności postanowień uchwały ze Studium, Wojewoda wskazał, że w tym ostatnim akcie przewidziano, że „Na terenie całej gminy dopuszcza się zachowanie przeznaczenia wskazanego w obowiązujących miejscowych planach lub zachowanie obecnego sposobu użytkowania, niezależnie od przeznaczenia wskazanego w niniejszym Studium". Z wyjaśnień Gminy Kąty Wrocławskie nie wynika jednak, że zastosowany w § 14 pkt 5 lit. c uchwały wskaźnik jest odzwierciedleniem istniejącego stanu faktycznego, lecz że dotyczy on stanu przyszłego, w tym zamiaru inwestycyjnego związanego lokalizacją świetlicy wiejskiej i z tego względu zmniejszono udział powierzchni biologicznie czynnej z przewidzianego w Studium poziomu 30% do poziomu 10%.

Wreszcie, w zakresie zarzucanego podjęcia § 14 pkt 2 lit. a uchwały niezgodnie z postanowieniami Studium, Wojewoda wskazał, że stosownie do § 14 pkt 1 uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US-UK ustalono następujące „1) przeznaczenie terenu: teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki; a) obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, b) boiska i place sportowe, place zabaw, c) zabudowa usług kultury i rozrywki (świetlica wiejska), d) zabudowa usług publicznych". Zgodnie z § 14 pkt 2 lit. a uchwały na terenie 1US-UK dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową.

Natomiast zgodnie z ustaleniami Studium, w granicach terenów US i US/1 o dominującej funkcji usług sportu i rekreacji dopuszcza się: usługi sportu i rekreacji wraz z zapleczem socjalnym i administracyjnym, usługi hotelarskie i gastronomiczne, usługi publiczne, w tym świetlice wiejskie, lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, przeznaczenie terenu na obiekty i urządzenia obsługi komunikacyjnej - parkingi, garaże, place i drogi, przeznaczenie terenu na zieleń, w tym m.in. lasy i zadrzewienia, oraz tereny rolne jako zachowanie stanu istniejącego, lokalizację elektrowni słonecznych oraz możliwość lokalizacji innych obiektów i urządzeń służących produkcji energii elektrycznej z wyjątkiem turbin wiatrowych (rozdziale II części 2.2.7 lit. a-b oraz e-h, str. 93-94 tekstu Studium).

Z powyższego wynika, że Gmina Kąty Wrocławskie zdecydowała się skonkretyzować w Studium rodzaje usług, jakie mogą być realizowane na terenie US. Zatem nie wszystkie rodzaje usług na tym terenie są dopuszczalne. Studium wprowadza w tym zakresie ograniczenia, które wiązały organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zgodnie zaś z ustaleniami ogólnymi kierunków i

wskaźników dotyczących zagospodarowania terenów, dopuszcza się realizowanie ustalonych w planach miejscowych poszczególnych sposobów przeznaczenia terenów w całości lub części, a przyjęte sposoby zagospodarowania dopuszcza się realizować jako przeznaczenie uzupełniające lub w formie terenów wydzielonych (rozdziale II części 2.1. tiret trzecie, str. 89 tekstu Studium).

Stąd na terenie 1US-UK możliwe było dopuszczenie, w ramach przeznaczenia uzupełniającego, następujących usług: sportu i rekreacji wraz z zapleczem socjalnym i administracyjnym, usług hotelarskich i gastronomicznych oraz usług publicznych, w tym świetlic wiejskich. Nie było natomiast dopuszczalne ustalenie jako przeznaczenia uzupełniającego terenu 1US-UK wszelkiego rodzaju zabudowy usługowej. Rozszerzenie przeznaczenia terenu o innego rodzaju usługi niż te, wymienione w Studium, było niedopuszczalne i narusza zasady sporządzania planu.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, wniosła o jej oddalenie podzielając zarzuty i argumentację Wojewody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 2024 r., poz. 1267) 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 2024 r., poz. 935 ze zm., 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 szczególny 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 u.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 wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XI/92/2025 z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 313 i 561 obręb Nowa Wieś Kącka.

Sąd uznał twierdzenia Wojewody, podzielone także przez Radę Miejska w Kątach Wrocławskich, co do zasadności stwierdzenia nieważności § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1US-UK. Dla terenu tego ustalono przeznaczenie: teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki: a) obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, b) boiska i place sportowe, place zabaw, c) zabudowa usług kultury i rozrywki (świetlica wiejska), d) zabudowa usług publicznych. Jako uzupełniające przeznaczenie terenu przyjęto: a) zabudowa usługowa, b) budynki gospodarcze, c) ciągi piesze i rowerowe.

Skoro plan miejscowy dla terenu oznaczonego symbolem 1US-UK przewiduje realizację obiektów kubaturowych, to obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia, określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały. Stanowił on wówczas, iż w miejscowym planie, obowiązkowo określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie powyższego przepisu, odzwierciedla § 4 pkt 7a 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 u.p.z.p., 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.

Tym samym w realiach badanej sprawy, dopuszczając dla terenu oznaczonego symbolem 1US-UK zabudowę obiektami kubaturowymi, rzeczą organu było jednoczesne określenie wskaźników i parametrów zabudowy, w tym wskaźnika maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy.

Ustawodawca wskazał, że przez nadziemną intensywność zabudowy rozumie się stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu - w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 2 pkt 32 u.p.z.p.). Niniejszy wskaźnik, wprowadzony ustawą zmieniająca z 2023 r., należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego, a jego przyjęcie przez ustawodawcę podyktowane było potrzebą kształtowania możliwości zabudowy, zarówno przez ogólną intensywność obejmującą także kondygnacje podziemne, jak również intensywność postrzeganą w przestrzeni, czyli obejmującą wyłącznie kondygnacje nadziemne. W tym celu wprowadzono odrębny wskaźnik, tj. kształtujący wyłącznie intensywność nadziemnej

zabudowy jako element obligatoryjny planu (por. druk sejmowy 3097). Tymczasem w realiach badanej sprawy lokalny prawodawca pominął niniejszy wskaźnik, co spowodowane było, jak sam przyznał, błędnym przyjęciem, iż w podjętej procedurze planistycznej znajdował zastosowania art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej z 2023 r.

O ile w przypadku, poprzedniego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., który operował wskaźnikiem maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, sądy administracyjne przyjmowały, że brak określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy w miejscowym planie nie może być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, to jednak w przypadku braku wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy przyjmowały, że jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Jak bowiem zauważył NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 684/17 - określenie maksymalnego wskaźnika zabudowy ma istotne znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego i brak takiego wskaźnika w miejscowym planie uznać należałoby za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu. Dysponent nieruchomości zazwyczaj jest bowiem zainteresowany, by nieruchomość mogła być zabudowana jak najintensywniej. Brak maksymalnego wskaźnika zabudowy mógłby prowadzić do nadmiernej zabudowy nieruchomości.

Tymczasem w realiach badanej sprawy, lokalny prawodawca nie wprowadził ani minimalnego ani maksymalnego wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy. Nadto, organ nie wskazał również maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, który również został wymieniony w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a nadto zdefiniowany przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 35 u.p.z.p. przez udział powierzchni zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu - w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powyższe przesądza o wadliwości § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1US-UK, skoro określając wskaźniki i parametry zabudowy dla tegoż terenu, lokalny prawodawca zaniechał

określenia wszystkich obligatoryjnych wskaźników, a z okoliczności stanu faktycznego nie wynika, aby zachodziły okoliczności to wyłączające.

Dalej, trzeba również podzielić zasadność twierdzeń Wojewody w zakresie podjęcia § 14 pkt 5 lit. c uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, które wymagały zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niniejszy wymóg należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprezycowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (por. wyrok NSA z 7 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 2130/21, CBOSA). Tymczasem w realiach badanej sprawy, dla terenu, oznaczonego na rysunku symbolem 1US-UK, w § 14 pkt 5 lit. c, ustalono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powierzchni działki budowlanej na 10%, niezgodnie z postanowieniami Studium. W nim bowiem, dla tego terenu dopuszczono minimalną powierzchnię biologicznie czynną na 30% jako wskaźnik, który nie podlega korygowaniu. Stąd, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, nie mogła w zaskarżonym planie zmniejszyć powierzchni biologicznie czynnej do poziomu 10%, skoro według Studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki lub terenu inwestycji dla zabudowy mieszkaniowej wynosi 30%. W konsekwencji przyjąć należy, że § 14 pkt 5 lit. c uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem ustaleń Studium w zakresie określenia dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Wreszcie, nie można też odmówić słuszności Wojewodzie, który podniósł zarzut, iż § 14 pkt 2 lit. a uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem także art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu ustaleń Studium poprzez dopuszczenie na terenach 1US-UK jako zabudowy uzupełniającej wszelkiej zabudowy usługowej. W tym zakresie zasadnie wskazał skarżący, iż Studium przewiduje dla wskazanych terenów ściśle określone rodzaje usług. Zgodnie bowiem z jego ustaleniami, w granicach terenów US i US/1 o dominującej funkcji usług sportu i rekreacji dopuszcza się: usługi sportu i rekreacji wraz z zapleczem socjalnym i administracyjnym, usługi hotelarskie i gastronomiczne, usługi publiczne, w tym świetlice wiejskie, lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej,

przeznaczenie terenu na obiekty i urządzenia obsługi komunikacyjnej - parkingi, garaże, place i drogi, przeznaczenie terenu na zieleń, w tym m.in. lasy i zadrzewienia, oraz tereny rolne jako zachowanie stanu istniejącego, lokalizację elektrowni słonecznych oraz możliwość lokalizacji innych obiektów i urządzeń służących produkcji energii elektrycznej z wyjątkiem turbin wiatrowych (rozdziale II części 2.2.7 lit. a-b oraz e-h, str. 93-94 tekstu Studium). Oznacza to, że w niniejszym akcie planistycznym, na wspomnianym terenie, dokonano ograniczeń jeśli idzie o zabudowę usługową. Dopuszczono ją tylko w zakresie w jakim realizowane będą określone prze Studium rodzaje usług, a zatem: usługi sportu i rekreacji, usługi publiczne, usługi gastronomiczne i hotelarskie.

Wobec zaistniałych okoliczności i stwierdzonych wadliwości w zakresie wskazanych regulacji, kształtujących zabudowę dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 1US-UK, zasadnym było stwierdzenie nieważności § 14 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1US-UK, co też orzeczono w pkt. I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zaś zawarte w pkt. II, znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Daria Laskowska