ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 898/25

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak
	Sędzia WSA Szymon Widłak
	Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Suchy Las
z dnia 24 września 2009 r. nr XL/359/2009
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Złotkowo - rejon ulic: Złotej i Gogulcowej

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej zapis § 8 ust. 1 pkt 3, w zakresie słów: „przy czym zarówno budynki wolnostojące jak i każdy z dwóch segmentów bliźniaka - wyłącznie jako jednomieszkaniowe";
2. zasądza od Gminy Suchy Las na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Joanna Kujawa
Specjalista

Wyrok z dnia 19.11.2025 r.
sygn. akt IV SA/Po 898/25 jest prawomocny
od dnia 01.01.2026 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego

Sygn. akt IV SA/Po 898/25

UZASADNIENIE

Rada Gminy Suchy Las uchwałą z dnia 24 września 2009 r., nr XL/359/2009 uchwaliła plan miejscowego zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Złotkowo - rejon ulic: Złotej i Gogulcowej.

W § 8 ust. 1 pkt 3 ww. uchwały w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1-6MN, figuruje zapis: *„lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym i bliźniaczym z zastrzeżeniem pkt. 4 i § 18 ust. 2 pkt 5, przy czym zarówno budynki wolnostojące jak i każdy z dwóch segmentów bliźniaka - wyłącznie jako jednomieszkaniowe"*.

Z kolei § 8 ust 1 pkt. 4 uchwały określa, że na terenach 1-2 i 4MN obowiązuje lokalizacja wyłącznie zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej.

Ponadto § 18 ust. 2 pkt. 5 uchwały dopuszcza wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej - tymczasowo, do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków komunalnych do szczelnych zbiorników bezodpływowych.

Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 3 września 2025r. zaskarżył uchwałę nr XL/359/2009 Rady Gminy Suchy Las z dnia 24 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Złotkowo - rejon ulic: Złotej i Gogulcowej w części obejmującej zapis § 8 ust 1 pkt. 3, w zakresie słów: *„przy czym zarówno budynki wolnostojące jak i każdy z dwóch segmentów bliźniaka - wyłącznie jako jednomieszkaniowe"*.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Wielkopolski wskazał, że rada gminy nie była upoważniona do zawarcia w uchwale ustalenia sprzecznego z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie uchwały, obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418,), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane.

Powyższa definicja jest jednoznaczna i ustawodawca wprost określa budynki mieszkalne jednorodzinne jako budynki wolnostojące albo w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiące konstrukcyjnie samodzielną całość, w których dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej tych budynków.

Zastosowanie pojęcia odmiennego od definicji legalnej zawartej w ustawie - Prawo budowlane narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, przekraczając zakres ustawowego upoważnienia.

Organ w odpowiedzi na skargę zaakceptował jej zarzuty i wniósł o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 4292), sądy administracyjne sprawują 'wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 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; dalej jako p.p.s.a.) zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Bezdyskusyjna jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego z tym zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona przepisami obowiązującego prawa. Jednostki samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.). Według art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej, a więc także organy jednostek samorządowych, mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa. W myśl art. 171 ust. 1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Według art. 171 ust. 2 Konstytucji organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są m.in. wojewodowie. Uzupełnieniem art. 171 ust. 1 Konstytucji jest art. 85 u.s.g. stanowiący, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W

myśl art. 86 u.s.g. organem nadzoru jest m.in. wojewoda. Zgodnie z art. 90 ust.1 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent) jest zobligowany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy.

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Suchy Las wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.g.

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl, w skrócie: "CBOSA").

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały i dlatego – na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. - wniósł o to do Sądu.

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr XL/359/2009 Rady Gminy Suchy Las z dnia 24 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Złotkowo - rejon ulic: Złotej i Gogulcowej.

Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) jest w myśl art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, j.t., dalej: u.p.z.p.) prawem miejscowym. Tym samym jest ona aktem z zakresu administracji

publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i na mocy tego przepisu sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli działalności administracji publicznej w tym zakresie. Rolą sądu administracyjnego jest ocena prawidłowości czynności i aktów nadzorczych, a także legalności kontrolowanych decyzji i aktów, a więc w tym przypadku zaskarżonej uchwały. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących m.p.z.p. nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie m.p.z.p., należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu m.p.z.p. i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i

judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należy oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, OŚNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99, nie publ.).

Organy gminy przed uchwaleniem planu miejscowego mają bezwzględny obowiązek doprowadzić do zgodności projekt planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zarówno naruszenie trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenie zasad ich sporządzania, może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne. Zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym pojęciu mieści się ocena projektu planu miejscowego pod względem jego zgodności ze studium. Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu. (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22.09.2010r., o sygn. II SA/Go 493/10, publ. LEX nr 707352).

Redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy, co oznacza, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia

znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2019 r., o sygn. IV SA/Po 183/19, publ. CBOSA).

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320).

W niniejszej sprawie Sąd uznał, iż zaskarżona uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego w stopniu i w zakresie uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w części.

Przenosząc powyższe regulacje na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że przedmiotowa uchwała w zaskarżonej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Sąd wskazuje, że w § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1-6MN, figuruje zapis: *„lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym i bliźniaczym z zastrzeżeniem pkt. 4 i § 18 ust. 2 pkt 5, przy czym zarówno budynki wolnostojące jak i każdy z dwóch segmentów bliźniaka - wyłącznie jako jednomieszkaniowe*".

W § 8 ust. 1 pkt 4 uchwała określa, że na terenach 1-2 i 4MN obowiązuje lokalizacja wyłącznie zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej. Z kolei § 18 ust. 2 pkt 5 uchwały dopuszcza wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej - tymczasowo, do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków komunalnych do szczelnych zbiorników bezodpływowych.

W ocenie Sądu Wojewoda Wielkopolski słusznie wskazał, że rada gminy nie była upoważniona do zawarcia w uchwale ustalenia sprzecznego z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie uchwały, obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418).

Powyższa definicja jest jednoznaczna i ustawodawca wprost określa budynki mieszkalne jednorodzinne jako budynki wolnostojące albo w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiące konstrukcyjnie samodzielną całość, w których dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej tych budynków.

Zastosowanie pojęcia odmiennego od definicji legalnej zawartej w ustawie - Prawo budowlane narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, przekraczając zakres ustawowego upoważnienia.

Stan taki narusza art. 94 Konstytucji RP i powoduje, że w obrocie prawnym funkcjonują dwie różne definicje "budynku mieszkalnego jednorodzinnego", co w konsekwencji powoduje problemy interpretacyjne u adresatów norm, w tym organów administracji architektoniczno - budowlanej powołanych do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Sądy administracyjne w dotychczasowym orzecznictwie jednolicie przyjmują, że tego rodzaju ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego naruszają prawo (por. wyroki: WSA w Szczecinie z 9 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 379/08, NSA z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08, WSA w Szczecinie z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 785/09, WSA w Szczecinie z 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 1058/09, WSA w Szczecinie z 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 43/10, NSA z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 699/10, WSA w Szczecinie z 11 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 94/10, NSA z 16 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 961/10, NSA z 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1069/10).

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części (pkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista