

**UCHWAŁA NR 259/XXXVI/26
RADY GMINY NOWA RUDA**

z dnia 15 października 2026 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi na uchwałę nr 184/XXVI/26 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 26 lutego 2026 r. roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, Gmina Nowa Ruda wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.) **Rada Gminy Nowa Ruda uchwala, co następuje:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę z dnia 10 września 2026 r. doręczoną w dniu 16 września 2026 r. do biura Rady Gminy Nowa Ruda, na uchwałę nr 184/XXVI/26 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 26 lutego 2026 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, Gmina Nowa Ruda wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Nowa Ruda.

§ 4. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Nowa Ruda przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, a także ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu .wydanego w przedmiotowej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie upoważnia się Wójta Gminy Nowa Ruda.

2. Wójt Gminy Nowa Ruda może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

Bożena Sołek-Muzyka

Załącznik do uchwały nr 259/XXXVI/26
Rady Gminy Nowa Ruda
z dnia 15 października 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

We Wrocławiu

ul. Świętego Mikołaja 78/79

50-126 Wrocław

Skarżący:

Organ administracji publicznej:

Rada Gminy Nowa Ruda

ul. Niepodległości 2

57-400 Nowa Ruda

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.) Rada Gminy Nowa Ruda:

1) przekazuje skargę

(doręczone dnia 16 września 2026 r.) na uchwałę nr 184/XXVI/26 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 26 lutego 2026 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, gmina Nowa Ruda.

2) wnosi o oddalenie w całości w/w skargi

3) przedstawia akta sprawy

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy

Rada Gminy Nowa Ruda w dniu 26 lutego 2026 r. podjęła uchwałę 184/XXVI/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, Gmina Nowa Ruda. Przedmiotowa uchwała trafiła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2026 r., a w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego ogłoszona została w dniu 16 marca 2026r.

Dnia 16 września 2026 r. do biura Rady Gminy Nowa Ruda wpłynęła skarga

na w/w uchwałę w części tj. w zakresie:

- a) 5 § 2 pkt 1, § 10 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 1, § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 14 ust. 2 Uchwały - ustanawiających zakaz zabudowy na terenach objętych planem miejscowym należących do Skarżącego, bowiem postanowieniami tymi wyłączono możliwość jakiegokolwiek zagospodarowania inwestycyjnego nieruchomości Skarżącego, mimo że dla zamierzenia inwestycyjnego Skarżącego wydana została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, a na nieruchomościach sąsiednich do działek Skarżącego organ wydał decyzję o warunkach zabudowy, czyli dotychczasowe decyzje organów gminy, jak również Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidywały możliwość zabudowy tego terenu a Skarżący w zaufaniu do obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda (dalej: Studium), zawarł długoterminową, 29-letnią umowę dzierżawy nieruchomości z przeznaczeniem pod realizację instalacji fotowoltaicznej;
- b) § 14 ust. 1 pkt 4 Uchwały - ustanawiającego zakaz realizacji urządzeń, instalacji i innych elementów wykorzystujących odnawialne źródła energii do wytwarzania energii, w tym instalacji odnawialnych źródeł energii i hybrydowych instalacji odnawialnych źródeł energii, bowiem postanowienie to wyklucza realizację inwestycji zgodnej ze Studium, z wydaną decyzją o warunkach zabudowy oraz z krajową i unijną polityką energetyczno-klimatyczną;
- c) § 15 ust. 2 Uchwały - wprowadzającego takie warunki kształtowania zabudowy, które faktycznie uniemożliwiają jakiekolwiek budownictwo na większości terenów objętych planem, w tym zabudowy nieruchomości.

II. Odniesienie się do zarzutów skargi

W ocenie Organu skarga jest całkowicie bezzasadna.

Zarzuty sprowadzają się do rzekomego rażącego przekroczenia granic władztwa planistycznego, naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda (Uchwała nr 425/LX/23 z dnia 28 czerwca 2023 r.) oraz naruszenia prawa własności.

Zarzuty te są całkowicie nieuzasadnione, a zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem.

W tym miejscu Organ podnosi, że zaskarżona uchwała była przedmiotem przeprowadzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowania nadzorczego zainicjowanego wnioskiem skarżącego r

Postępowanie to było prowadzone pod sygn. akt ' . Zarzuty wskazane przez były tożsame z zarzutami przedstawionymi w przedmiotowej skardze. Wojewoda Dolnośląski nie stwierdził istotnego naruszenia prawa wobec zgłaszanych zarzutów skutkującego jej nieważność.

1) W przedmiocie zarzutu I oraz IV dot. rażącego przekroczenia władztwa planistycznego i naruszenia prawa własności.

Skarżący zarzuca Gminie naruszenie art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalne ograniczenie jego prawa własności oraz zignorowanie zawartej przez niego 29-letniej umowy dzierżawy pod instalację fotowoltaiczną (nie dołączając żadnego dowodu potwierdzającego fakt jej zawarcia, a dołączona do skargi umowa dzierżawy z dnia 10 marca 2023 r., wskazuje, że została zawarta na czas oznaczony na okres 12 miesięcy (§ 4 umowy). Wskazać w tym miejscu należy, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Autonomia planistyczna gminy (władztwo planistyczne), wynikająca z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., uprawnia Radę Gminy do wskazania sposobu korzystania z nieruchomości, tym bardziej jeśli dyktuje to ważny interes publiczny – w tym wypadku ochrona krajobrazu oraz środowiska naturalnego wsi Wolibórz. Fakt, że Skarżący zawarł długoterminową umowę dzierżawy gruntu w celach komercyjnych (inwestycja fotowoltaiczna), stanowi element jego ryzyka biznesowego. Prywatny interes ekonomiczny jednostki, polegający na chęci maksymalizacji zysków z nieruchomości, nie może przeważać nad publicznym interesem społeczności lokalnej w sferze zachowania ładu przestrzennego i walorów krajobrazowych. Gmina w toku procedury planistycznej dokonała należytego wyważenia interesu publicznego i prywatnego,

uznając, że ochrona przestrzeni Woliborza przed zabudową przemysłową/wielkoobszarową OZE na wnioskowanym terenie ma charakter nadrzędny.

Organ w przedmiocie argumentów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i decyzji środowiskowych podnosi, że skarżący argumentuje, że możliwość zabudowy potwierdzały dotychczasowe decyzje: wydana dla niego decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzje o warunkach zabudowy (WZ) wydane dla nieruchomości sąsiednich. Argument ten jest chybiony pod względem prawnym. Zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Istnienie wcześniejszych decyzji o warunkach zabudowy na terenach sąsiednich nie obliguje gminy do powielania tych rozwiązań w nowo uchwalonym akcie prawa miejscowego. Ponadto decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa jedynie środowiskowe warunki realizacji potencjalnego zamierzenia, lecz sama w sobie nie rodzi praw do terenu ani nie kształtuje jego przeznaczenia planistycznego, co wprost wynika z przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku [...].

2) W przedmiocie zarzutu II dot. naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący podnosi, że zaskarżone przepisy (§ 2 pkt 1, § 10 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 1, 3, 4, ust. 2 oraz § 15 ust. 2 Uchwały) są sprzeczne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda (Uchwała nr 425/LX/23 z dnia 28 czerwca 2023 r.).

Zdaniem Organu zarzut ten opiera się na błędnej interpretacji charakteru prawnego Studium. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, studium określa politykę przestrzenną gminy, a jego ustalenia mają charakter ogólny i kierunkowy. Dopuszczenie w Studium danej funkcji (np. instalacji fotowoltaicznych) na całym, wielkoobszarowym strukturalnym terenie gminy nie oznacza, że każda pojedyncza działka ewidencyjna w granicach tego terenu musi zostać przeznaczona pod taką zabudowę w planie miejscowym. Organ, uszczegóławiając zapisy Studium w skali rysunku planu, dokonał analizy uwarunkowań środowiskowych, krajobrazowych oraz ładu przestrzennego wsi Wolibórz. Wprowadzenie zakazów zabudowy i instalacji OZE na konkretnych terenach objętych planem miało na celu ochronę unikalnych wartości przyrodniczych i krajobrazowych tego obszaru (w szczególności przed niekontrolowanym rozproszaniem zabudowy), co wynika bezpośrednio z uchwały intencyjnej. Działanie to nie narusza art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż ogólny kierunek rozwoju gminy ze Studium został zachowany, a ograniczenia mają charakter

lokalny i uzasadniony. Szczegółowe zapisy studium zostały przywołane w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ws. planu miejscowego.

3) W przedmiocie zarzutu III dot. naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju i polityki klimatycznej.

Odnosząc się do w/w zarzutu Organ podnosi, że wprowadzony w § 14 ust. 1 pkt 4 Uchwały zakaz realizacji instalacji OZE nie narusza zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) ani ustawy o odnawialnych źródłach energii. Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje równoważyć cele gospodarcze, społeczne oraz ochrony środowiska. Wprowadzenie zakazu zabudowy w planie miejscowym nie pozostaje w sprzeczności z krajową ani też unijną polityką energetyczną i klimatyczną. Dynamiczny rozwój odnawialnych źródeł energii nie może odbywać się kosztem całkowitej degradacji lokalnego krajobrazu i ładu przestrzennego obszarów wiejskich. Zakaz ten ma charakter terytorialny (obejmuje strefę chronioną planem) i nie wyklucza realizacji polityki klimatycznej na innych, wyznaczonych do tego terenach gminy Nowa Ruda. Dokumenty Strategiczne UE i Polski wskazują kierunki rozwoju OZE, przy tym nie nakładają obowiązku lokalizowania instalacji odnawialnych źródeł energii na każdym terenie ani nie wyłączają kompetencji gminy do kształtowania ładu przestrzennego zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami.

III. Podsumowanie

Procedura formalno-prawna związana ze sporządzeniem i uchwaleniem przedmiotowego MPZP została przeprowadzona z zachowaniem wszelkich wymogów ustawowych, co potwierdza publikacja dokumentu w dzienniku urzędowym woj. dolnośląskiego. Skarżący miał możliwość składania wniosków i uwag do planu, które zostały poddane ustawowej procedurze rozpatrzenia. Organ nie dopuścił się rażącego naruszenia zasad ani trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu zabudowy nie stanowi naruszenia prawa własności, lecz realizację ustawowej kompetencji gminy do kształtowania ładu przestrzennego. Prawo własności, mimo iż jest chronione konstytucyjnie, nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP może ono podlegać ograniczeniom w drodze ustawy. Ustawą taką jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wprost upoważnia radę gminy do określania przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania, w tym do ustanawiania zakazów zabudowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 14 ust. 1. Uchwała ws. planu miejscowego nie tworzy ograniczeń samodzielnie, lecz

wykonuje delegację ustawową (wskazaną powyżej) oraz tą wynikającą z obowiązującego dokumentu wskazującego kierunki zagospodarowania terenów objętych planem miejscowym tj. ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda.

Dlatego uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, gmina Nowa Ruda, zatwierdzonego Uchwałą nr 184/XXV1/26 z dnia 26 lutego 2026 r. nie narusza prawa własności strony. Tereny objęte w/w mpzp przeznaczone są jako tereny rolne i leśne co jest zgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwałą nr 425/LX/23 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 28 czerwca 2023 r. Jednocześnie plan pozostawia bardzo rozległe obszary o najwyższych szansach na uzbrojenie

- przede wszystkim wzdłuż istniejących i projektowanych dróg - gdzie pozostawiono możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że zakaz zabudowy został zastosowany w sposób proporcjonalny i selektywny, nie pozbawiając właścicieli realnej możliwości zagospodarowania nieruchomości tam, gdzie jest to racjonalne oraz technicznie i ekonomicznie uzasadnione.

Zgodnie z uzasadnieniem do planu miejscowego, w punkcie 16.4 Studium wskazano, iż „Ustala się, że zgodne z ustaleniami Studium jest przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych na niezabudowanych terenach rolnych i leśnych dotychczasowej formy użytkowania tych gruntów, w tym z wyłączeniem prawa do zabudowy, także na terenach, na których Studium przewiduje możliwość wprowadzenia zabudowy”. Uchwalenie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz zatwierdzonego Uchwałą nr 184/XXVV/26 z dnia 26 lutego 2026 r. nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda bowiem nie przewidywało ono na terenach objętych przedmiotowym mpzp zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej, usługowej, turystycznej. Natomiast na terenach, gdzie studium dopuszcza realizację instalacji fotowoltaicznych została zastosowana dotychczasowa forma użytkowania tych gruntów co było intencją uchwały nr 458/LXV/23 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 25 października 2023 r. inicjującej prace nad omawianym planem miejscowym.

O powyższym świadczy rysunek Studium (...) dostępny na stronie:
<https://sip.gison.pl/nowarudagmina?70om=19&lat=50.636114123177016&lng=16.51605874>

3000034&1-31006&b=15643 oraz treść uchwały intencyjnej.

Wprowadzenie zakazu zabudowy w planie miejscowym nie pozostaje w sprzeczności z krajową ani też unijną polityką energetyczną i klimatyczną. Dokumenty Strategiczne UE i Polski wskazują kierunki rozwoju OZE, przy tym nie nakładają obowiązku lokalizowania instalacji odnawialnych źródeł energii na każdym terenie ani nie wyłączają kompetencji gminy do kształtowania ładu przestrzennego zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami.

Wprowadzenie zakazu zabudowy w planie miejscowym nie stanowi przekroczenia władztwa planistycznego ani naruszenia prawa własności. Omawiany plan miejscowy został sporządzony w zgodzie z ustaleniami studium, które wyznacza kierunki zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru, przewidując utrzymanie funkcji rolniczych i leśnych.

Ustalenia planu są zatem konsekwentnym uszczegółowieniem kierunków określonych w studium. Nie doszło również do ograniczenia wykonywania prawa własności. Tereny objęte zakazem zabudowy są obecnie użytkowane rolniczo lub leśnie i nie posiadały uprawnień do zabudowy - ani wynikających z obowiązującego planu, ani z wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Plan nie odbiera więc właścicielom żadnych istniejących praw, lecz utrzymuje dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości, zgodny z ich charakterem i kierunkami określonymi w studium.

Mając na uwadze powyższe, zaskarżona Uchwała w pełni odpowiada prawu, a skarga jako pozbawiona uzasadnionych podstaw prawnych winna zostać oddalona. W załączeniu przekazujemy skargę wraz z aktami związanymi ze skargą jednocześnie informujemy, że pełna dokumentacja planistyczna została przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w dniu 3 sierpnia 2026 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowa Ruda w dniu 26 lutego 2026 r. podjęła uchwałę 184/XXVI/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części obrębu wsi Wolibórz, Gmina Nowa Ruda. Przedmiotowa uchwała trafiła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2026 r., a w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego ogłoszona została w dniu 16 marca 2026 r.

Dnia 16 września 2026 r. do biura Rady Gminy Nowa Ruda wpłynęła skarga

na w/w uchwałę w części tj. w zakresie:

a) 5 § 2 pkt 1, § 10 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 1, § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 14 ust. 2 Uchwały - ustanawiających zakaz zabudowy na terenach objętych planem miejscowym należących do Skarżącego, bowiem postanowieniami tymi wyłączono możliwość jakiegokolwiek zagospodarowania inwestycyjnego nieruchomości Skarżącego, mimo że dla zamierzenia inwestycyjnego Skarżącego wydana została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, a na nieruchomościach sąsiednich do działek Skarżącego organ wydał decyzję o warunkach zabudowy, czyli dotychczasowe decyzje organów gminy, jak również Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidywały możliwość zabudowy tego terenu a Skarżący w zaufaniu do obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Ruda (dalej: Studium), zawarł długoterminową, 29-letnią umowę dzierżawy nieruchomości z przeznaczeniem pod realizację instalacji fotowoltaicznej;

b) § 14 ust. 1 pkt 4 Uchwały - ustanawiającego zakaz realizacji urządzeń, instalacji i innych elementów wykorzystujących odnawialne źródła energii do wytwarzania energii, w tym instalacji odnawialnych źródeł energii i hybrydowych instalacji odnawialnych źródeł energii, bowiem postanowienie to wyklucza realizację inwestycji zgodnej ze Studium, z wydaną decyzją o warunkach zabudowy oraz z krajową i unijną polityką energetyczno-klimatyczną;

c) § 15 ust. 2 Uchwały - wprowadzającego takie warunki kształtowania zabudowy, które faktycznie uniemożliwiają jakiekolwiek budownictwo na większości terenów objętych planem, w tym zabudowy nieruchomości.

Zgodnie z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, jest przedmiotem skargi. Organ przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Skarga i ... wpłynęła dnia 16 września 2026 r.

Biorąc powyższe pod uwagę podjęcie przedmiotowej uchwały uważa się za uzasadnione.

Przewodnicząca Rady

Bożena Solek-Muzyka

