



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 września 2026 r.

Poz. 4143

WYROK NR II SA/WR 784/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 maja 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek
	Sędzia WSA Marta Pawłowska (spr.)
Protokolant:	specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2026 r.
sprawy ze skargi S. M-M.

na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej
z dnia 9 czerwca 2022 r. nr XXXIV/26/22

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego
we wsi Bagieniec w gminie Jaworzyna Śląska

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej nieruchomości oznaczonej jako działki o numerach: 90/7, 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, 96/3; w zakresie w jakim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;

II. zasądza od Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

S. M.-M. (dalej jako skarżąca) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XXXIV/26/22 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we wsi Bagieniec w gminie Jaworzyna Śląska, zaskarżając ją w części w jakiej dotyczy nieruchomości będących własnością Skarżącego składającej się z:

- działki nr 90/7 położonej w obrębie Bagieniec, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr SW1S/00042623/5;

- działek nr 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, 96/2, 96/3, 101/2 położonych w obrębie Bagieniec, dla których prowadzona jest księga wieczysta nr SW1S/00041699/1;

w zakresie w jakim:

- dla działki nr 90/7 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 90/4 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 90/9 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 91/1 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 91/2 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 91/3 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 92/1 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 92/2 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 92/3 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
- dla działki nr 10/2 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie KDW1 teren dróg wewnętrznych.

Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie:

1. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. - tj. przed wejściem w życie 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 zm.) (dalej jako: „u.p.z.p”), poprzez naruszenie zasady związania, przy uchwalaniu planu miejscowego, treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w następstwie czego organ w sposób nieuprawniony zdecydował o przeznaczeniu Działek skarżących pod tereny rolnicze 9R bez prawa do zabudowy, zakazując tym samym lokalizacji obiektów budowlanych, niezgodnie z obowiązującą w dacie uchwalenia m.p.z.p. uchwałą XLV/56/18 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 18 września 2018 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miasta i Gminy Jaworzyna Śląska” (dalej jako: „Studium”), według której dla tych terenów przewidziano, że znajdują się na obszarze terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub w obszarze zabudowy przemysłowo-usługowej;

2. art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 t.j. z dnia 2024.07.17 (dalej jako: k.c) w zw. z art. 21 ust., art. 64 ust. 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997. nr 78. poz. 483 z dnia 1997.07.16, (dalej jako: „Konstytucja”) w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez nadużycie władztwa planistycznego wskutek ograniczenia prawa własności nieruchomości, które godziło w zasadę proporcjonalności i równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej, ponieważ:

- a) m.p.z.p. pozbawiło stronę w praktyce możliwości zabudowy nieruchomości, która umożliwiałaby zabudowanie ich zabudową mieszkaniową jednorodziną lub przemysłowo-usługową, prowadzenie działalności rolniczej, w tym korzystania z obiektów kubaturowych, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych, miejsc postojowych, parkingów, zieleni urządzonej i izolacyjnej, co pozbawia ją władztwa faktycznego nad swoimi nieruchomościami i uniemożliwia korzystanie z nich w inny sposób niż uprawy rolne;

- b) ustalenie zakazu zabudowy wobec nieruchomości skarżącej jest nieuzasadnione, w sytuacji gdy brak jest przyrodniczych, technicznych, urbanistycznych przeciwwskazań do zakazu zabudowy tego terenu;
- c) działki sąsiadujące bezpośrednio z nieruchomościami skarżącej posiadają zgodnie z m.p.z.p. przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową;
- d) organ nie sporządził należytej analizy zgodności m.p.z.p. ze Studium co doprowadziło do wydania uchwały, która jest z nim sprzeczna we wielu wytycznych przedstawionych w Studium;

3. niezastosowanie art. 1 ust. 2 pkt 1, 6 i 7 u.p.z.p, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji RP, skutkujące naruszeniem proporcjonalności poprzez niespektowanie przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nieruchomości, na których wprowadzono teren rolny z zakazem zabudowy w sytuacji, gdy brak jest przyrodniczych i technicznych przeciwwskazań do prowadzenia tego rodzaju działalności; za zakazem nie przemawiają wymagania ładu przestrzennego ani potrzeby interesu publicznego, a organ nie uzasadnił, dlaczego zakazał praktycznie jakiegokolwiek zabudowy, a tym samym naruszył zasadę proporcjonalności;

4. błędne niezastosowanie przepisu art. 1 ust. 3 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie przy stosowaniu tego przepisu art. 22 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w konsekwencji wprowadzenie w uchwale zakazu zabudowy bez uzasadnionego powodu bez ważenia interesu publicznego prywatnego, co stanowi niedozwolone prawa własności.

Na uzasadnienie legitymacji skargowej strona wyjaśniła, że jest właścicielem działek położonych na obszarze obowiązywania zaskarżonego aktu, a przedmiotowy plan miejscowy w sposób bardzo niekorzystny zmienił sposób przeznaczenia działek, do których przysługuje jej prawo własności. W ocenie strony wskazane zapisy uchwały naruszają jej interes prawny, albowiem w sposób znaczący ograniczają przysługujące jej prawo rzeczowe (art. 144 k.c.), poprzez wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy na działkach, których jej właścicielką, podczas gdy zakaz taki nie istniał przed wejściem w życie kwestionowanej uchwały. Na dowód prawa własności skarżąca załączyła do skargi stosowne wydruki zupełne z ksiąg wieczystych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie w całości. Wyjaśniła, że przedmiotowa uchwała została przyjęta przez Radę Miejską po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jaworzyna Śląska zmienionego uchwałą nr XLV/56/1 5 z dnia 18 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Jaworzyna Śląska.

Jak podniesiono, przeprowadzona procedura planistyczna związana z przygotowaniem projektu przedmiotowego planu miejscowego została wykonana zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.), a także zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 r. poz. 2404).

W ocenie Rady zarzut skargi jest niezasadny, albowiem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem określającym kierunki polityki przestrzennej gminy. Dokument ten wyznacza ogólne kierunki rozwoju, stanowiąc podstawę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określających charakter i zasady rozwoju poszczególnych obszarów, ale samo w sobie nie jest aktem prawa miejscowego. Ustalenia Studium są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie stanowią jednak podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych.

Dalej w odpowiedzi na skargę wskazano, że zgodnie z obowiązującym w chwili uchwalania przedmiotowego planu studium działki:

- nr ewid. 90/7, 90/4, 90/9, 91/2, 91/1, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, położone w obrębie Bagieniec znajdowały się w obszarze terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- nr ewid. 96/2 położone w obrębie Bagieniec znajdują się w obszarze terenów rolnych;
- nr ewid. 101/2 położona w obrębie Bagieniec znajduje się w obszarze zabudowy przemysłowo- usługowej.

Zgodnie z ustaleniami zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działka 90/7, 90/4, 90/9, 91/1, 91/2 (Bagieniec), 91/3 (Bagieniec), 92/1 (Bagieniec), 92/2 (Bagieniec), 92/3 (Bagieniec), 96/2, 101/2 położone w obrębie Bagieniec przeznaczone są:

- 90/7, 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, położone w obrębie Bagieniec, znajdują się na terenie rolniczym oznaczonym symbolem R9;
- 96/2, 101/2 położone w obrębie Bagieniec znajdują się na terenie dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW1.

Dalej wyjaśniano, że uzasadniając przyjęte rozwiązania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla wsi Bagieniec, zgodnie z art. 17 pkt 6 ust. C ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Burmistrz jest zobowiązany do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w myśl art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, uwzględniając wymagane zgody oraz sporządzając go w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przeznaczenie na cele nierolnicze nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody właściwego ministra do spraw rozwoju wsi.

Podczas prowadzenia procedury związanej z uchwaleniem przedmiotowego planu Burmistrz Jaworzyny Śląskiej zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. uwzględniając działki o nr 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, 96/2, 101/2, obręb Bagieniec, z wnioskiem o zmianę przeznaczenia działek na cele nierolnicze i nieleśne. Niezależnie od przeznaczenia terenu, wnioskowany teren dwukrotnie nie uzyskał zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze tj. decyzją z dnia 15.10.2015 r. oraz z dnia 10.12.2020 r. o odmowie wyrażenie zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (zał. nr 2). W momencie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeważająca część obszaru wskazanego w skardze znajdowała się w III klasie bonitacyjnej. Ponadto, Marszałek Województwa Dolnośląskiego w opinii MGW- 11.7151.67.2020 z dnia 27.04.2020 r. negatywnie zaopiniował zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze w zakresie działek nr 90/7, 90/4, 90/9, 91/2, 91/1, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3.

Zarzucając gminie istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie władztwa planistycznego poprzez nie wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na obszarze działek nr 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, 96/2, 101/2, obręb Bagieniec zarzuty skarżącej należy uznać za niezasadne, ponieważ Burmistrz nie naruszył istotnie trybu sporządzania planu, gdyż na wnioskowany przez stronę teren dwukrotnie nie uzyskał zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Na wnioskowany przez stronę teren Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dwukrotnie nie wyraził zgody na przeznaczenie w/w gruntów rolnych na cele nierolnicze. Wprowadzenie w uchwale przeznaczenia gruntów rolnych niezabudowanych klasy RIIb oraz RH1a na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bez uzyskania wcześniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu (IV SA/Po 531/25). Organ nie uzyskał pozytywnej decyzji o przeznaczeniu ww. gruntów na cele nierolnicze przy sporządzeniu planu, w związku z tym nie był on uprawniony do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze. Tym samym, tworząc przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie dopuścił się - w zaskarżonej części - naruszenia art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów leśnych i rolniczych na cele nieleśne i nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W piśmie procesowym z dnia 18 listopada 2025 r. stanowiącym replikę na odpowiedź na skargę, skarżąca podtrzymała zarzuty skargi i podniosła, że skoro Rada Miejska potwierdza niezgodność zapisów uchwalonego planu miejscowego ze studium, to w sytuacji gdy nie uzyskała zgody Ministra na zmianę przeznaczenia terenów rolnych, a zatem miała świadomość przyszłej niezgodności treści tych uchwał, winna była odstąpić od uchwalenia planu.

Na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2026 r. pełnomocnik skarżącej podtrzymała zarzuty i wnioski skargi, wyjaśniając jednocześnie, że w piśmie z dnia 6 marca omyłkowo wskazano działki 92/2 i 92/3, podczas gdy powinno być 96/2 i 96/3.

W piśmie procesowym z dnia 8 maja 2026 r. skarżąca podniosła, doprecyzowuje i ogranicza zakres zaskarżenia uchwały, w ten sposób, że zaskarża uchwałę w części w jakiej dotyczy nieruchomości będących własnością skarżącej składającej się z:

- działki nr 90/7 położonej w obrębie Bagieniec, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr SW1S/00042623/5;
- działek nr 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3, 96/3 położonych w obrębie Bagieniec, dla których prowadzona jest księga wieczysta nr SW1S/00041699/1; dalej łącznie zwanych: „Nieruchomością” lub „Działkami”), w zakresie w jakim:
 - dla działki nr 90/7 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 90/4 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 90/9 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 91/1 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 91/2 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 91/3 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 92/1 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 92/2 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 92/3 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy;
 - dla działki nr 96/3 m.p.z.p. określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy,

Rezygnuje zaś z zaskarżenia mpzp w zakresie działek 96/2 i 101/2 położonych w obrębie Bagieniec.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w całości.

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2026 r., poz. 143, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną, zawartą w art. 28 ust. 1 p.z.p. zgodnie z którą, nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W rozpoznawanej sprawie skarga została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała jest uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, bowiem podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 uu.p.z.p. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Przesłanka konieczną do skutecznego zaskarżenia uchwały w trybie przytoczonego wcześniej art. 101 ustawy gminnej, jest wykazanie przez skarżącego, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną „prawnie gwarantowaną” (a nie wyłącznie „faktyczną”) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego „interes prawny lub uprawnienie”. Kwestionując uchwałę w podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym trzeba zatem dowieść, że zaskarżona uchwała - naruszając prawo - jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego „interesu prawnego” jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Interes ten musi być konkretny, indywidualny i aktualny.

Skarżąca jest właścicielem działek położonych na obszarze obowiązywania uchwalonego planu miejscowego, tj. działek nr 90/7, 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3 i 96/3. Potwierdzają to złożone w toku postępowania dowody w postaci ksiąg wieczystych nieruchomości. Zaskarżona uchwała wyznacza przeznaczenie terenu i zasady gospodarowania tymi nieruchomościami. Skarżąca wskazała, że jej interes prawny do zaskarżenia przedmiotowej uchwały wynika z przysługującego jej prawa rzeczowego do tych działek, a naruszenie tego interesu polega na całkowitym pozbawieniu skarżącej prawa ich zabudowy.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami prawa kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Niewątpliwie skarżąca, jako właścicielka nieruchomości objętych postanowieniami skarżonego planu, ma zatem legitymację do wniesienia skargi na uchwałę tworzącą ten plan. Ustalenia w planie dotyczące zagospodarowania i sposobu użytkowania nieruchomości skarżącej, w tym zakazu ich zabudowy, wpływają na sytuację prawnomaterialną strony, związaną z istotnym ograniczeniem sposobu wykonywania przysługującego jej prawa własności do przedmiotowych nieruchomości.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej części uchwały wyjaśnić należy, że Sąd uznał, że zakwestionowane przez skarżącą jej postanowienia są wadliwe i w sposób istotny naruszają zasady uchwalania planów miejscowych, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W kontekście zarzutów skargi, Sąd podziela w całości stanowisko skarżącej, odnoszące się do konieczności braku sprzeczności zapisów miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz konsekwencji naruszenia tego wymogu.

Mając na uwadze przepisy art. 28 ust. 1, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W przypadku uchwały nr XXXIV/26/22 w odniesieniu do terenów należących do skarżącej działek nr 90/7, 90/4, 90/9, 91/1, 91/2, 91/3, 92/1, 92/2, 92/3 i 96/3 nie została zachowana.

Sąd w całości podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że studium oczywiście nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania. Jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza, w tym w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika z art. 9 ust. 4 ustawy. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18).

Organy Gminy Jaworzyna Śląska w toku sporządzania i uchwalania m.p.z.p. związane były, wynikającym ze studium przeznaczeniem przedmiotowych terenów. Jak wskazywał tutejszy Sąd w wyroku z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, nienaruszalność kierunków zagospodarowania przestrzennego, określonych w studium, przez ustalenia planu miejscowego stanowi ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Wprawdzie studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego, to będąc aktem planistycznym gminy określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu oraz zasady i wskaźniki odnoszące się do sposobu tego zagospodarowania, to rzeczą organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19).

Skoro zatem w niniejszej sprawie organ stanowiący Gminy podjął starania o zmianę przeznaczenia gruntów, na których położone są nieruchomości skarżącej, celem nadania im przewidzianego w Studium przeznaczenia (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) i próby te okazały się nieskuteczne co uniemożliwiało wprowadzenie przewidzianego w Studium przeznaczenia terenu, rzeczą organu było uchwalenie nowego albo zmiana dotychczasowego studium, przed podjęciem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (patrz również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 666/11).

Porównanie treści studium z przytoczonymi przepisami uchwały prowadzi do stwierdzenia, że zasadny jest zarzut skargi o sprzeczności planu miejscowego co do przeznaczenia terenu, na którym położone są opisane w skardze działki należące do skarżącej. Zaistniałą sprzeczność potwierdza również sama Rada Miejska w odpowiedzi na skargę, podając jedynie powody, w jej ocenie usprawiedliwiające zaistniałą sytuację.

W związku z powyższym zasadny jest wniosek o stwierdzenie – w odniesieniu do terenu wskazanych w wyroku działek – zaskarżonej uchwały, w zakresie w jakim określa dla tego terenu przeznaczenie R9 teren rolniczy, o czym orzekł, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 p.z.p. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.