



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2026 r.

Poz. 4171

WYROK NR II SA/WR 505/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędziowie: Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)
Asesor WSA Dominik Dymitruk
Protokolant: asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 lutego 2025 r.

sprawy ze skargi J.L.

na uchwałę Rady Gminy Kamienna Góra

z dnia 28 września 2022 r., nr XLVII/302/22

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Pisarzowice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim określa ona przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 15R – części działki nr 806 – określonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kamienna Góra jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług;

II. oddala dalej idącą skargę;

III. zasądza od Gminy Kamienna Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 780 (słownie: siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

J.L., profesjonalnie reprezentowany, wniósł skargę na uchwałę nr XLVII/302/22 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 28 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Pisarzowice, w odniesieniu do działek nr 806, 810, 811, 1003, 1005, obręb Pisarzowice. Interes prawny skarżący opiera na prawie własności wymienionych działek, objętych ustaleniami skarżonego planu.

Wskazanej uchwale skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z §7 pkt 1, §11 oraz załącznikiem nr 1 do uchwały polegające na określeniu przeznaczenia całości działki nr 806 na tereny rolne z zakazem zabudowy, w sytuacji gdy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego część tej działki znajdowała się na obszarze o przeznaczeniu terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszeniem usług, a więc określenie przeznaczenia niezgodnie ze studium, stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego;
- art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 140 K. c. w związku z §7 pkt 1, §11 oraz załącznikiem nr 1 do uchwały polegające na określeniu przeznaczenia całości działek nr 806 i 810 na tereny rolne z zakazem zabudowy w sytuacji, gdy:

- a) w studium znajdują się one na obszarze strefy ochrony historycznych układów ruralistycznych określonych w gminnej ewidencji zabytków, dla których studium dopuszcza możliwość zabudowy,
- b) ze studium wynika, że grunty rolne są zasadniczo słabej jakości, zatem nie zachodzi uzasadniona potrzeba ich nadrzędnej ochrony, którą w wystarczającym stopniu zapewniają przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- c) działki sąsiadujące stanowią rozproszoną zabudowę mieszkaniową i zagrodową, zatem lokalizacja podobnej zabudowy nie pozostawałaby w istotnym dysonansie, ani nie naruszałaby chronionych prawem wartości, jak np. pożądany ład przestrzenny,

a tym samym naruszenie zasad proporcjonalności, równości, racjonalności ograniczeń prawa własności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego;

- art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 140 K. c. w związku z §7 pkt 1, §11 oraz załącznikiem nr 1 do uchwały polegające na określeniu przeznaczenia całości działek nr 811, 1003, 1005 na tereny rolne z zakazem zabudowy w sytuacji, gdy na sąsiadujących terenach już istnieje oraz jest planowana zabudowa mieszkaniowa, dla której Gmina Kamienna Góra ustaliła warunki zabudowy,

a tym samym naruszenie zasad proporcjonalności, równości, racjonalności ograniczeń prawa własności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W rozwinięciu skargi wskazano, że według planu teren działek skarżącego objęty został przeznaczeniem 14R (działki nr 1003, 1005) oraz 15R (działki nr 806, 810, 811), a więc teren rolny z zakazem zabudowy. Uwagi zgłaszane przez skarżącego w toku procedury planistycznej nie zostały uwzględnione. Część działki nr 806 o powierzchni ok. 0.1 ha w studium otrzymało przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tymczasem według planu całość działki otrzymała przeznaczenie rolne, co pozbawiło skarżącego prawa zabudowy. W ocenie skarżącego określenie w planie funkcji terenu sprzeczne ze studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Ponadto zdaniem skarżącego z umieszczenia działek nr 806 i 810 w strefie ochrony historycznych układów zabudowy ruralistycznych, co implikuje m.in. utrzymanie charakteru historycznej zabudowy, ma wynikać dopuszczalność zabudowy po spełnieniu określonych warunków. Skarżący opisuje także ograniczoną użyteczność i trudne warunki dla rolnictwa, co ma podważać priorytet działalności rolniczej. Analogiczne naruszenie dotyczą także działek nr 1003, 1005, 1006, z tym, że w ich przypadku dochodzi ponadto do naruszenia zasady równości, ponieważ sąsiednie działki 742, 835, 1002, 1004, 1006, 985/2-985/10 zostały nieobjęte planem (742, 835, 1006, 985/2-985/10), lub objęte częściowo (1002, 1004).

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości w odniesieniu do działki do działek nr 806, 810, 811, 1003 oraz 1005 oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kamienna Góra stwierdził, że nie zasługuje ona na uwzględnienie. Organ podkreśla, że uchwała nie została podważona przez Wojewodę Dolnośląskiego w toku postępowania nadzorczego. Ponadto prawo własności nie jest prawem nieograniczonym, a wyrazem tego jest władztwo planistyczne gminy. W istocie uchwała nie ogranicza prawa własności, ale jedynie je precyzuje. Odnosząc się do działki nr 806 organ podkreślił, że zgodnie ze Studium określony na rysunku studium zasięg obszarów o różnych funkcjach ma charakter orientacyjny, a dokładny przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu powinien zostać ustalony na etapie opracowania planu miejscowego oraz, że na etapie

sporządzania planów miejscowych, za zgodne z ustaleniami studium, uznaje się a) pozostawienie terenów w ich dotychczasowym użytkowaniu, b) zalesienie terenów rolnych niewskazanych w studium do zalesienia. Na takiej podstawie pozostawiono przeznaczenie nr 806 w dotychczasowym użytkowaniu oraz dostosowano zasięg przeznaczenia do granic nieruchomości. Dalej organ wskazał przesłanki do ograniczenia zabudowy w obszarze Pisarzowice: ochrona walorów krajobrazowych i przyrodniczych, regulacje Studium. Strefa ochrony historycznych układów ruralistycznych to nie są tereny przeznaczone pod zabudowę. Organ przeciwdziałał ponadto rozproszaniu zabudowy mieszkaniowej. Wprowadzenie zakazu zabudowy nie było powodowane jedynie ochroną gruntów, a rozwijanie zabudowy mieszkalnej stanowiłoby naruszenie interesu publicznego. Odnosząc się do sąsiedztwa, w którym, jak twierdzi skarżący, dopuszczono zabudowę, organ podkreślił, że ustalanie warunków zabudowy następuje według innych zasad niż tworzenie planów miejscowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd uwzględnił skargę w części, ponieważ dostrzegł istotne naruszenie prawa w odniesieniu do regulacji w miejscowym planie przeznaczenia działki nr 806, natomiast wobec pozostałych działek skarżącego Sąd ocenił ich ujęcie przez miejscowy plan jako zgodne z prawem.

Przepis art. 3 § 2 pkt 5 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., poddaje kontroli sądu administracyjnego skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Według art. 147 §1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 §2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, 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. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie wyżej wskazanego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację strony skarżącej. Najpierw Sąd zweryfikował więc legitymację skarżącego do wniesienia skargi, badając kwestię jego interesu prawnego.

Sąd ustalił, że skarżący jest właścicielem nieruchomości objętych zaskarżonym aktem, tj. działek ewidencyjnych nr 806, 810, 811, 1003, 1005, obręb Pisarzowice. Nieruchomości nr 806, 810, 811 w miejscowym planie zlokalizowano na terenie oznaczonym symbolem 15R (teren rolny z zakazem zabudowy), natomiast nieruchomość nr 1003 i nr 1005 położona jest na obszarze oznaczonym 14R (teren rolny z zakazem zabudowy). W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że niewątpliwie legitymowanym do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest właściciel nieruchomości objętej ustaleniami tego planu (art. 140 k.c.). Interes osoby posiadającej taką nieruchomość znajduje ochronę w przepisach k.c. Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie przysługującego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo, poprzez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 849/16). W efekcie Sąd potwierdził naruszenie interesu prawnego skarżącego.

Konstruując skargę na czele postawiono zarzuty niezgodności zaskarżonych regulacji planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dlatego o tym Sąd roztrząsał w pierwszej kolejności.

Odnosząc się do relacji normatywnej pomiędzy studium a planem miejscowym, trzeba przywołać przepisy art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), dalej u.p.z.p., stanowiące, że chociaż studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Natomiast w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. czytamy, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Wymóg zgodności planu miejscowego z zapisami studium wynika także pośrednio z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., bowiem chociaż przepis odnosi się do projektu planu i stanowi, że wójt sporządza

projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, to logiczne jest, że zgodności tej nie może zatracić przyjęty plan miejscowy. Nadto przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, z bazy pochodzą pozostałe wykorzystane orzeczenia). Reasumując, z przepisów wynika, że:

- 1) ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych;
- 2) plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium;
- 3) plan miejscowy powinien być zgodny z zapisami studium.

Pole sporu w kontrolowanej sprawie kreuje to, że w świetle miejscowego planu nieruchomości skarżącego zlokalizowane są na terenie predestynowanym pod rolnictwo - z zakazem zabudowy, co zdaniem skarżącego narusza przepisy prawa, w szczególności dotyczące zasad sporządzania planu miejscowego, i jest wbrew zasadom proporcjonalności, równości, racjonalności ograniczeń prawa własności.

W pierwszym rzędzie Sąd przeanalizował sytuację prawną poszczególnych nieruchomości w świetle studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami oraz orzecznictwem, miejscowy plan nie powinien naruszać ustaleń studium, powinien być zgodny ze studium, którego ustalenia są dla planów wiążące. Sąd Naczelny zdecydowanie podkreśla, że wprowadzenie ustaleń studium nie muszą być przeniesione wprost do miejscowego planu, to jednak akty te nie mogą być ze sobą sprzeczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2024 r. sygn. akt II OSK 1234/23). Ponadto regulacje planu nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2024 r. sygn. akt II OSK 597/22). Z tej perspektywy za naruszenie ustaleń studium Sąd uznał sytuację, w której znalazła się, według planu miejscowego, część działki nr 806. Trzeba podkreślić, że w świetle studium część tej działki (oznaczona w aktach sprawy na materiałach mapowych, o powierzchni ok 1/10 ha) ma przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej, gdy tymczasem według miejscowego planu całość działki nr 806 uzyskuje predestynację rolniczą. Innymi słowy działka nr 806, którą studium przedstawia jako nieruchomość w części przeznaczoną pod rolnictwo, a w części pod zabudowę mieszkaniową, zgodnie z planem z miejscowym planem stała się działką wyłącznie o statusie rolniczym. Oznacza to, że plan, w odniesieniu do części tej działki, nie jest zgodny ze studium i narusza jego ustalenia, co z kolei przekłada się na sytuację istotnego naruszenia jednej z zasad sporządzania planu miejscowego. Sąd nie miał wątpliwości, że niezgodność ma charakter istotny, uwzględniając w szczególności, że chodzi o nieruchomość o powierzchni ok. 1000 m², której status prawny, ekonomiczny, i możliwości zagospodarowania diametralnie różnią się w zależności od nadanego przeznaczenia, co z kolei ma niewątpliwą wpływ na sytuację prawną skarżącego. Dlatego Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności planu miejscowego wobec części działki nr 806.

Analogicznej niespójności pomiędzy studium a planem miejscowym Sąd nie dostrzegł wobec pozostałych, wskazanych w skardze działek. Wszystkie z nich: nr 810, nr 811, nr 1003, nr 1005 są zlokalizowane na terenie w studium przewidzianym pod rolnictwo, i takie też przeznaczenie podtrzymuje miejscowy plan. Nie ma więc mowy o niezgodności pomiędzy aktami planistycznymi w tym zakresie.

Odnosząc się do argumentacji skarżącego celującej w niską jakość gruntów, co ma przemawiać za redukowaniem terenów rolniczych w miejscowym planie, Sąd takiego stanowiska nie zaakceptował. Po pierwsze, mniej lub bardziej korzystne warunki dla rolnictwa, uwarunkowane między innymi jakością gleb, nie krępują prawodawcy lokalnego w zakresie przeznaczenia określonych terenów dla celów rolniczych, zważywszy że formy działalności rolnej są różne, i zależą nie tylko od jakości gleby. Po drugie, przeznaczenie terenów w planie, w zgodzie ze studium, na teren rolniczy nie oznacza ich nadrzędnej ochrony, jak twierdzi skarżący, ale stanowi realizację art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który to przepis stanowi, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu ich przeznaczania na cele nierolnicze. W konsekwencji Sąd ocenił, że mamy do czynienia ze zgodną z prawem realizacją ochrony gruntów rolnych, ograniczaniem ich przeznaczenia na cele nierolnicze, a działanie w tym kierunku prawodawcy

lokalnego znajduje się w ramach (granicach) prawa, w tym ustawy gruntowej, i mieści się w obrębie władztwa planistycznego organów gminy.

Umiejscowienie działek skarżącego w strefie ochrony ruralistycznej nie przemawia za dopuszczalnością realizowania nowej zabudowy. Trzeba podkreślić, że powszechnie dostępna wiedza pokazuje charakter Pisarzowic jako wsi o charakterystycznej zabudowie, tzw. łańcuchowej, jednej z najstarszych miejscowości w regionie. Implikuje to konieczność ochrony w formach charakterystycznych dla ochrony zabytków, zachowania istniejącej zabudowy w kształcie tradycyjnym. Zdaniem Sądu nie należy z tego wyprowadzać wniosków co do poszerzania zabudowy, zajmowania przez nią nowych obszarów. Znowu należy podkreślić, że ochrona układów ruralistycznych wynika z przepisów odrębnych, a ponadto, w ramach samodzielności planistycznej, organy gminy mają prawo podejmować działania w celu utrzymania tradycyjnego, ograniczonego zasięgu zabudowy, zważywszy także walory krajobrazowe i przyrodnicze - sąsiedztwo Rudawskiego Parku Krajobrazowego.

Sąd nie zaaprobował również zarzutów skarżącego wskazujących, że zabudowa na jego działkach nie spowoduje istotnego dysonansu, skoro na działkach w sąsiedztwie już istnieje rozproszona zabudowa. Plan objął określony teren, zaś zabudowa poza granicami planu nie ma charakteru intensywnego, także na działkach w sąsiedztwie. Analizując na podstawie dostępnych akt charakter istniejącej w sąsiedztwie zabudowy oraz obszar objęty miejscowym planem, i wając wspomniany wcześniej charakter miejscowości oraz walorów krajobrazowo - przyrodniczych, Sąd ocenił, że przeciwdziałanie rozszerzaniu zabudowy na nowe tereny mieści się w ramach władztwa planistycznego i jest spójne z uwarunkowaniami lokalnymi.

Wszystko to wskazuje, że zasady proporcjonalności, równości oraz ograniczania własności nie zostały naruszone, zaś organ nie postąpił wbrew kształtowaniu ładu przestrzennego jako takiemu ukształtowaniu przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Konkludując, Sąd orzekł jak w sentencji, częściowo uwzględniając skargę, w pozostałym zakresie ją oddalając, zaś o kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.