



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2026 r.

Poz. 4172

WYROK NR II OSK 1044/25 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 11 marca 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Małgorzata Miron
Sędziowie:	sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak sędzia del. WSA Anna Szymańska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w dniu 11 marca 2026 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej J.L.

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 11 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 505/24

w sprawie ze skargi J.L.

na uchwałę Rady Gminy Kamienna Góra

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

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla pkt II. zaskarżonego wyroku odnośnie do części działki nr 806 nieobjętej dyspozycją pkt I. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2025 r. oraz odnośnie do działki nr 810 i w tym zakresie stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. w pozostałej części oddala skargę kasacyjną;
3. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 11 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 505/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: WSA we Wrocławiu, sąd wojewódzki, sąd pierwszej instancji) po rozpoznaniu skargi J.L. (dalej: skarżący, skarżący kasacyjnie) na uchwałę Rady Gminy Kamienna Góra z 28 września 2022 r., nr XLVII/302/22 (dalej: plan miejscowy, plan) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: stwierdził 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 (pkt I.); oddalił dalej idącą skargę (pkt II.) oraz orzekł w przedmiocie kosztów postępowania (pkt III.).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Gminy Kamienna Góra (dalej: Rada, organ) podjęła 28 września 2022 r. uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Piszczowice.

W skardze do WSA we Wrocławiu, skarżący zarzucił naruszenie: art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej u.p.z.p.) w zw. 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 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.) w zw. 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 RP, 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 zw. 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 ustaliła warunki zabudowy, a tym samym naruszenie zasad proporcjonalności, równości, racjonalności ograniczeń prawa własności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. W związku z powyższymi zarzutami wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części w odniesieniu do działek nr 806, 810, 811, 1003 oraz 1005 w zakresie części tekstowej i graficznej.

W odpowiedzi na skargę stwierdzono, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

WSA we Wrocławiu we wskazanym na wstępie wyroku, uwzględnił skargę w części, ponieważ dostrzegł istotne naruszenie prawa w odniesieniu do działki nr 806, natomiast wobec pozostałych działek skarżącego ocenił ich ujęcie przez miejscowy plan jako zgodne z prawem.

W pierwszej kolejności podano, że skarżący jest właścicielem nieruchomości objętych zaskarżonym aktem, tj. działek nr 806, 810, 811, 1003, 1005, obręb Piszczowice. Dalej, że działki nr 806, 810, 811 w miejscowym planie zlokalizowano na terenie oznaczonym symbolem 15.R (teren rolny z zakazem zabudowy), natomiast działka nr 1003 i 1005 położona jest na obszarze oznaczonym 14.R (teren rolny z zakazem zabudowy). Tym samym, potwierdzono naruszenie interesu prawnego skarżącego.

Sąd pierwszej instancji za naruszenie ustaleń studium uznał sytuację, w której znalazła się, według planu miejscowego, część działki nr 806. Wyjaśniono, 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 planu całość działki nr 806 uzyskała predestynację rolniczą. Tym samym, plan w odniesieniu do części tej działki, nie jest zgodny ze studium i narusza jego ustalenia. Sąd wojewódzki nie miał wątpliwości, że niezgodność ma charakter istotny, uwzględniając w szczególności, że chodzi

o nieruchomości o powierzchni ok. 1000 m², której status prawny, ekonomiczny, i możliwości zagospodarowania diametralnie różnią się w zależności od nadanego przeznaczenia, co ma wpływ na sytuację prawną skarżącego. W związku z powyższym stwierdzono nieważności planu wobec części działki nr 806.

W odniesieniu do działek nr 810, 811, 1003, 1005 sąd pierwszej instancji podał, że w studium są zlokalizowane na terenie przewidzianym pod rolnictwo, i takie też przeznaczenie podtrzymuje miejscowy plan. Tym samym, nie ma niezgodności pomiędzy studium i planem.

Po pierwsze podano, że 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, 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 wojewódzki ocenił za zgodną z prawem realizację ochrony gruntów rolnych, ograniczanie 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 gminy.

Dalej wskazano, że umiejscowienie działek skarżącego w strefie ochrony ruralistycznej nie przemawia za dopuszczalnością realizowania nowej zabudowy. Wyjaśniono, że Pisarzowice są wsią o charakterystycznej zabudowie, tzw. łańcuchowej, jednej z najstarszych miejscowości w regionie. Zatem, implikuje to konieczność ochrony w formach charakterystycznych dla ochrony zabytków, zachowania istniejącej zabudowy w kształcie tradycyjnym. Zdaniem sądu pierwszej instancji, nie należy z tego wyprowadzać wniosków co do poszerzania zabudowy, zajmowania przez nią nowych obszarów. Podkreślono, 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.

Dalej, analizując na podstawie dostępnych akt charakter istniejącej w sąsiedztwie zabudowy oraz obszar objęty miejscowym planem, i ważąc charakter miejscowości oraz walorów krajobrazowo-przyrodniczych, sąd pierwszej instancji ocenił, że przeciwdziałanie rozszerzaniu zabudowy na nowe tereny mieści się w ramach władztwa planistycznego i jest spójne z uwarunkowaniami lokalnymi.

Podsumowując stwierdzono, 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 u.p.z.p.).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył skarżący, zaskarżając go w części w zakresie pkt II. wyroku, zarzucając:

I. w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- 1) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 2 i 10 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez nie uwzględnienie skargi w odniesieniu do części działki nr 806, działek nr 810, 811, 1003 oraz 1005 pomimo naruszenia przez Radę zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przekroczenia władztwa planistycznego, jak również naruszenia konstytucyjnych zasad proporcjonalności, równości oraz ochrony własności poprzez wprowadzenie na całym obszarze objętym skarżoną uchwałą, w tym na ww. działkach skarżącego zakazu zabudowy z wyłączeniem jedynie uzbrojenia terenu oraz lokalizacji budowli hydrotechnicznych, co stoi w sprzeczności z celami i funkcją planów miejscowych, których zadaniem jest kształtowanie zabudowy, a nie jej ograniczanie;
- 2) art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 2 i 10 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p., polegające na nie stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do części działki nr 806, działek nr 810, 811, 1003 oraz 1005 w sytuacji, gdy przy jej uchwaleniu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz przekroczenia władztwa planistycznego gminy;

3) art. 151 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez: niewyczerpujące wyjaśnienie podstawy prawnej zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia w kontekście zarzutów skargi złożonych przez skarżącego, zbyt ogólnikowe uzasadnienie przez sąd pierwszej instancji wyroku oraz niewyjaśnienie w sposób adekwatny do celu, jaki wynika z tego przepisu podstawy prawnej rozstrzygnięcia, pozbawiające skarżącego informacji o przesłankach rozstrzygnięcia, a tym samym niepozwalające na ocenę, na jakich to ustaleniach oparł się sąd stwierdzając zgodność z prawem zaskarżonej uchwały; sporządzenie uzasadnienia wyroku niezawierającego wszystkich wymaganych przez przepisy elementów, a zwłaszcza poprzez nie odniesienie się do wszystkich zarzutów strony skarżącej przedstawionej w sprawie, a także poprzez pominięcie istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy, spośród których należy wymienić zwłaszcza wyłączenie spod ustaleń zaskarżonej uchwały nieruchomości sąsiednich o tożsamej sytuacji prawnej, w wyniku czego sąd pierwszej instancji nie ustosunkował się do zarzutu przekroczenia władztwa planistycznego gminy wynikającego z naruszenia zasady równości;

II. w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie prawa materialnego:

1) art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 2 i 6 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z § 7 pkt 1 w zw. z § 11 pkt 1 i 2 oraz załącznikiem nr 1 zaskarżonej uchwały, polegające na błędnej ich wykładni prowadzącej do przyjęcia, że pozbawienie przez Radę w zaskarżonej uchwale możliwości zabudowy nieruchomości skarżącego poprzez jednoznaczne wprowadzenie zakazu zabudowy mieści się w granicach przysługującego Radzie władztwa planistycznego, gdy tymczasem taka regulacja narusza konstytucyjne i ustawowe zasady proporcjonalności, równości oraz ochrony własności i tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a prawidłowe zastosowanie ww. przepisów powinno uwzględniać, że:

a) określony w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kamienna Góra (w brzmieniu ustalonym uchwałą Rady Gminy Kamienna Góra nr XXX/173/21 z 28 kwietnia 2021 r.; dalej: Studium) obszar „strefy ochrony historycznych układów ruralistycznych określonych w gminnej ewidencji zabytków” obejmuje także obszary rolne oraz dopuszcza możliwość ich zabudowy i jej parametry, a zatem ze Studium nie wynika potrzeba bezwzględnego określenia zakazu zabudowy poza istniejącym obszarem zagospodarowania wsi Pisarzowice,

b) zakaz zabudowy powinien być wyczerpująco uzasadniony ważnymi względami, a takie w sprawie nie zostały określone przez Radę ani w samym planie, ani jego uzasadnieniu, zaś ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wiąże się z bezwzględnym zakazem ich zabudowy, zwłaszcza w przypadku gruntów o niższej jakości,

c) plan nie obejmuje konsekwentnie wszystkich nieruchomości sąsiednich również objętych identycznymi ustaleniami Studium, a tym samym formułuje różne uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, bez określenia istotnego powodu wprowadzenia takiego rozróżnienia, w efekcie czego sąd pierwszej instancji powinien dojść do przekonania, że wprowadzenie bezwzględnego zakazu zabudowy na działkach należących do skarżącego nie jest uzasadnione ważnymi względami i jawi się jako środek nadmierny oraz zastosowany z naruszeniem zasady równości i proporcjonalności, a tym samym stanowi nadużycie planistyczne, stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.;

2) art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 2 pkt 14 u.p.z.p., poprzez błędne ich niezastosowanie i w efekcie przyjęcie, że wprowadzenie zakazu zabudowy nie narusza zasad proporcjonalności, równości oraz ograniczenia własności;

3) § 7 pkt 1 w zw. z § 11 pkt 1 i 2 planu oraz załącznika nr 1 planu, pkt 3.2.2 Studium oraz załącznika graficznego obrazującego „Strefy ochrony historycznych układów ruralistycznych i ich otoczenia” w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2 u.p.z.p. art. 140 k.c. oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez błędną ich wykładnię i w efekcie przyjęcie przez sąd, że wprowadzony dla nieruchomości skarżącego (jak również dla całego terenu objętego planem) zakaz zabudowy mieści się w granicach przyznanego gminie władztwa planistycznego, podczas gdy ingerencja rady gminy w prawa właścicielskie skarżącego nie uwzględnia ani ochrony prawa własności ani zasady proporcjonalności oraz równości i stawia na pozycji uprzywilejowanej właścicieli sąsiednich działek, których obszar nie został objęty

planem pomimo, że nieruchomości te znajdują się dalej od terenów zabudowanych, a określony w Studium obszar „strefy ochrony historycznych układów ruralistycznych określonych w gminnej ewidencji zabytków” obejmuje także obszary rolne oraz dopuszcza możliwość ich zabudowy i jej parametry, a zatem ze Studium nie wynika potrzeba bezwzględnego określenia zakazu zabudowy poza istniejącym obszarem zagospodarowania wsi Pisarzowice;

- 4) art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: u.s.g.) w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. przez ich błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, iż § 7 pkt 1 planu pozbawiający nieruchomość skarżącego możliwości zabudowy (również zagrodowej) nie narusza interesu prawnego skarżącego, jak również procedury planistycznej (zaniechanie należytego wyważenia pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, i uzasadnienia przyjętych w tym zakresie rozwiązań).

Na podstawie przywołanych zarzutów, skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, tj. w zakresie punktu II. wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA we Wrocławiu; względnie uchylenie zaskarżonego wyroku w części, tj. w zakresie pkt II. wyroku i rozpoznanie skargi poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie w odniesieniu do części działki nr 806 oraz działek nr 810, 811, 1003 oraz 1005, oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Jednocześnie skarżący kasacyjnie oświadczył, że zrzeka się przeprowadzenia rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez NSA.

Skarga kasacyjna częściowo okazała się usprawiedliwiona.

Przy czym jako niezasadny należało ocenić zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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. Skarżący występując ze skargą w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że istnieje związek między jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, tj. że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie. Naruszenie interesu prawnego oznacza natomiast istnienie związku pomiędzy prawnie gwarantowaną, konkretną i indywidualną sytuacją prawną skarżącego, a zaskarżonym aktem, polegającym na tym, że zaskarżony akt wpływa na jego sferę prawnomaterialną (a nie wyłącznie faktyczną) przez nałożenie obowiązków lub pozbawienie uprawnień albo uniemożliwienie ich realizacji (por. wyrok NSA z 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1033/07; postanowienia NSA z: 20 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 2845/21 i 25 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2387/18). Jednocześnie warunkiem rozpatrzenia skargi na plan jest zidentyfikowanie owego naruszenia interesu prawnego, co miało miejsce w sprawie. WSA we Wrocławiu bowiem w toku kontroli planu przyjął naruszenie tego interesu, ale ocenił, że w przeważającym zakresie mieści się ono w granicach prawa, w zakresie przepisów u.p.z.p., jak i k.c., za wyjątkiem części działki nr 806 w zakresie opisanym w pkt I. zaskarżonego wyroku.

Kluczowe natomiast dla sprawy jest dokonanie oceny regulacji planu w odniesieniu do kierunków zagospodarowania określonych w Studium nie tylko w aspekcie norm art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Bezspornie przeznaczenie w planie terenów pod teren rolniczy nie narusza Studium, gdyż w Studium tereny: część działki nr 806 oraz 810, 811, 1003, 1005 zostały przeznaczone jako tereny wykorzystywane rolniczo (kolor jasno żółty na załączniku graficznym do studium). Natomiast pozostała część działki nr 806 - jako tereny zabudowy mieszkaniowej i z tego powodu sąd wojewódzki ocenił, że w tej części przeznaczenie w planie pod teren rolniczy naruszyło ustalenia Studium. Jednakże kierunki wyznaczone przez Studium nie są jednoznaczne w przypadku pozostałej części działki nr 806 i działki nr 810. Działki te położone są w bezpośrednim sąsiedztwie terenów wyłączonych spod regulacji planu i zabudowanych, w ciągu zabudowy wsi Pisarzowice. Analiza załącznika graficznego planu prowadzi do wniosku, że działki

te znajdują się w granicach strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego wsi, ujętego w gminnej ewidencji zabytków.

Taka ochrona została ustanowiona w Studium, co wynika zarówno z załącznika graficznego, jak przede wszystkim z tekstu Studium.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 ze zm., dalej o.z.) w studium oraz w planie uwzględnia się w szczególności ochronę innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W studium i planie ustala się w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, nakazy i zakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 o.z.). W Studium rozdział Kierunki ochrony środowiska kulturowego, w pkt 3.2.2. Strefy ochrony historycznych układów ruralistycznych i ich otoczenia ustalono system stref ochrony historycznych układów ruralistycznych miejscowości gminy i ich otoczenia, i w granicach tych stref ochronie podlega m. in. rozplanowanie i przekroje ulic i placów wraz z ich nawierzchniami, linie zabudowy oraz formy architektoniczne zabudowy mieszkalnej i gospodarczej. Do działań ochronnych w granicach stref należy m. in. lokalizacja ciągów nowej zabudowy w nawiązaniu do historycznych podziałów nieruchomości, w tym ciągów komunikacyjnych. Oznacza to, że Studium przewiduje możliwość nowej zabudowy w strefie historycznych układów ruralistycznych, nakłada jedynie szereg ograniczeń oraz warunków lokalizacji i cech architektonicznych, które zostały wymienione w tej jednostce redakcyjnej Studium (str. 93 Studium). W konsekwencji dla tych stref, a do takich należy działka nr 806 oraz 810 nie można wywieść jednoznacznego zakazu zabudowy, co zostało przyjęte w planie. Oznacza to, że wprowadzenie zabudowy na w/w działkach daje się pogodzić ze Studium i nie będzie naruszało jego ustaleń. Objęcie terenu tych dwóch działek nr 806 i 810 ochroną historycznego układu ruralistycznego zakłada możliwość wprowadzenia nowej zabudowy.

W tej sytuacji zasadniczym staje się zagadnienie, czy taki zakaz zabudowy nie narusza zasad: proporcjonalności, równości oraz ochrony własności na całym obszarze objętym skarżoną uchwałą, w tym na ww. działkach skarżącego. Zdaniem NSA w przypadku działek część nr 806 oraz 810 doszło do naruszenia art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 2 i 10 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a także art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Zgodnie z § 7 pkt 1 planu obowiązuje zakaz zabudowy na całym obszarze objętym planem, z wyłączeniem uzbrojenia terenu oraz ustaleń § 12 (tereny lasu). Z kolei stosownie do § 11 pkt 1 przyjęto podstawowe przeznaczenie terenu – teren rolniczy. Jako uzupełniające: zalesienia i zadrzewienia oraz wody powierzchniowe.

Przyjęte szczegółowe ustalenia dla terenu m.in. 15.R powodują, że nastąpiło zróżnicowanie sytuacji planistycznej działek nr 806 i 810 w stosunku do terenów objętych tożsamą strefą tj. granicami strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego wsi, ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Tereny te bowiem, jak wynika z mapy, zabudowane wzdłuż głównej drogi, zostały wyłączone z regulacji planu, ergo na tym etapie nie zostały objęte zakazem zabudowy. Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89). W niniejszej sprawie nastąpiło bezpodstawne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w analogicznym stanie faktycznym, bez wskazania przesłanek uzasadniających taki zabieg normatywny. Działki nr 806 i nr 810 graniczą bezpośrednio z terenami zabudowanymi, które tworzą wraz z innymi historyczny układ ruralistyczny wsi Pisarzowice podlegający ochronie. Studium przewiduje możliwość ich zabudowy jako dalszej kontynuacji zabudowy wsi Pisarzowice. Również rysunek planu nakreślając granice strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego wsi, objął nimi działki nr 806 i 810. Natomiast plan wyłączył te działki spod jakiegokolwiek zabudowy, nadając przeznaczenie rolnicze.

Tym samym ustalenia planu w sposób istotny, bez żadnego wyjaśnienia przesłanek, zróżnicowały uprawnienia właścicieli działek nie objętych planem, a znajdujących się w tym samym historycznym układzie ruralistycznym miejscowości. Trudno zatem twierdzić, aby organ prawidłowo zastosował art. 1 ust. 3 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i wyważył interesy poszczególnych właścicieli, skoro wyłączył prawie cały układ przestrzenny

wsi spod regulacji planu, pozostawiając jednak w planie dwie działki (nr 806 i 810) z przeznaczeniem rolnym i zakazem jakiegokolwiek zabudowy.

Kwestionowane ustalenia planu miejscowego terenu 15.R naruszają zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ochrony własności (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) oraz stanowią o przekroczeniu granic władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p.) w odniesieniu do działki nr 806 (część) i 810. Rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, jednak taka ingerencja musi uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W tym wypadku zdaniem NSA nadmierna ingerencja w prawo własności nie miała uzasadnienia konstytucyjnego, ani ustawowego. Władztwo planistyczne daje gminie prawo ingerencji w uprawnienia właścicielskie, niemniej jednak ingerencja taka nie oznacza dowolności i arbitralności w tym zakresie. Ingerencja taka może mieć miejsce tylko na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw (wyrok NSA z 8 grudnia 2016 r., II OSK 673/15). W konsekwencji skarga kasacyjna w zakresie działki nr 806 nieobjętym rozstrzygnięciem WSA we Wrocławiu w pkt 1. wyroku (pkt I wyroku WSA we Wrocławiu nie został zaskarżony i jako taki jest prawomocny) oraz działki nr 810 była usprawiedliwiona. W rezultacie cała działka nr 806 oraz nr 810 zostały wyłączone wskutek wyroków sądów administracyjnych (WSA we Wrocławiu i niniejszego wyroku NSA) spod regulacji planu.

A contrario - wszystkie powyższe rozważania należało odnieść odpowiednio do trzech pozostałych działek skarżącego. Przy czym stan faktyczny jest zróżnicowany.

Mianowicie działka nr 811 znajdując się w bezpośrednim sąsiedztwie działki nr 810 i 806, nie została objęta granicami strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego wsi. Ta okoliczność miała decydujące znaczenie dla oceny zarówno naruszenia władztwa planistycznego, zasady proporcjonalności, jak i zasady równości. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. powierzył kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminom i zaliczył te działania do zadań własnych gminy. Przepis ten statuuje generalną zasadę władztwa planistycznego gminy, która ma obowiązek ustawowy kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Ustalenia planu wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności. W planowaniu bowiem uwzględnia się m.in. prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Przy czym władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne i podlega ograniczeniom wynikającym niekiedy wprost z przepisów u.p.z.p. Jednocześnie w planowaniu uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Położenie działki nr 811 na obrzeżach wsi, niezabudowanej, poza terenem objętym chronionym układem przestrzennym, uzasadniało rolnicze jej przeznaczenie, w nawiązaniu do niezabudowanego otoczenia. Należy bowiem podkreślić, że od strony północnej, południowej oraz wschodniej nie występuje jakakolwiek zabudowa. Kształtując ład przestrzenny Gmina była uprawniona do wyznaczenia granicznej strefy zabudowy mając na uwadze istniejący stan zagospodarowania. Ustalenia planu powinny uwzględniać istniejący stan zagospodarowania (na datę uchwalenia planu) – vide wyroki NSA z 12 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 1780/16 i z 10 stycznia 2024 r. sygn. akt II OSK 1058/21. Znajduje to potwierdzenie w normie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie ochrony istniejącego stanu zagospodarowania. Ochrona ta w przypadku charakterystyki wsi Piszczowice, gdzie kluczowe znaczenie ma wymiar ochrony konserwatorskiej układu przestrzennego wsi, przybrała formę ograniczenia rozbudowy terytorialnej tej wsi, aby zachować jej autonomiczny charakter układu ruralistycznego. W tym wypadku kluczowa była norma art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. gdzie uwzględniono wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W konsekwencji w przypadku działki nr 811 Rada nie przekroczyła władztwa planistycznego, zasady proporcjonalności i równości.

Inne uwarunkowania faktyczne dotyczą działki nr 1003 oraz nr 1005 (jednostka planistyczna 14.R). Działki te położone są w oddaleniu od zabudowy wsi Piszczowice, nie zostały objęte ochroną konserwatorską, wokół znajduje się obszar niezabudowany, poza jednym budynkiem, który znajduje się na działce nieobjętej planem. W tym wypadku organ miał na uwadze zarówno wymagania ładu przestrzennego, jak i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ważąc interes właściciela i jego prawo do zabudowy działki, oraz interes publiczny rozumiany jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, bez naruszenia władztwa planistycznego - nadał tym działkom przeznaczenie rolne bez prawa zabudowy. Naruszenie

natomiast konstytucyjnego prawa własności w tych uwarunkowaniach należało ocenić jako mieszczące się w granicach prawa.

Wskazać należy, że planowanie przestrzenne jest procesem wieloaspektowym, wymagającym uwzględnienia wielu czynników wpływających na przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Przykładowy ich katalog sformułowano w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie czyniąc żadnego ze wskazanych czynników priorytetowym. Z tego wynika, że prawo własności nie ma prymatu w planowaniu przestrzennym, choć podlega ochronie konstytucyjnej, a jego ograniczenia mogą następować wyłącznie w zgodzie z zasadami określonych w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wszystkie wskazane w powyższym przepisie czynniki winny być w planowaniu przestrzennym równorzędnie uwzględniane i konfrontowane wzajemnie w myśl zasady z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych w celu zaspokojenia wymogów ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). Oceniając zatem, czy w sprawie doszło do nadużycia władztwa planistycznego poprzez nadmierne naruszenie prawa własności, nie można czynić tego wyłącznie w perspektywie przepisów konstytucyjnych dotyczących ochrony własności, zwłaszcza jeśli m.in. bezpieczeństwo obywateli, ochrona zdrowia i środowiska, czyli wartości istotne w planowaniu przestrzennym, są również chronione konstytucyjnie (art. 5, art. 68, art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W przypadku działek nr 1003 oraz 1005 działania Gminy wpisują się w kierunki rozwoju wsi Piszczowice i ograniczenie prawa własności skarżącego w tym zakresie należało uznać za uprawnione w świetle zasad konstytucyjnych oraz norm u.p.z.p.

Z tych względów w części skarga kasacyjna została uwzględniona i w pkt 1. wyroku uchylono pkt II. zaskarżonego wyroku odnośnie do części działki nr 806 nieobjętej dyspozycją pkt I. wyroku WSA we Wrocławiu z 11 lutego 2025 r. oraz odnośnie do działki nr 810 i w tym zakresie stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały - na podstawie art. 188 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. W konsekwencji łączne odczytanie wyroków WSA we Wrocławiu i NSA prowadzi do reasumpcji, że stwierdzono nieważność zaskarżonego planu odnośnie do całej działki nr 806 i nr 810. W pozostałej części (tj. działka nr 811, 1003 i 1005) skarga kasacyjna jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 206 p.p.s.a. NSA orzekał na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.