



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 4885

WYROK NR II SA/WR 197/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lipca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

Starszy sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 lipca 2025 r.

sprawy ze skargi A. G.-D.

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 23 sierpnia 2024 r. nr IV/40/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

wsi Tyniec Mały - część A

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie odnoszącym się do działki oznaczonej geodezyjne nr 425/73 obręb Tyniec Mały;

II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz A. G.-D. kwotę 300 zł (słownie: trzysta) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

A. G. – D. (skarżąca) pismem z dnia 25 lutego 2025 r. zaskarżyła uchwałę nr IV/40/2024 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały – część A, w części dotyczącej ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 38 MNW. Skarżąca zarzuciła naruszenie:

1) jej interesu prawnego w postaci prawa własności wraz z prawem swobodnego dysponowania nieruchomością poprzez wprowadzenie dla jej działki nowych zasad zagospodarowania, m. in. w zakresie wielkości, powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, odmiennych od dotychczasowych i utrwalonych w uprzednich aktach;

2) art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 115 i § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, z powodu zawarcia w uchwale ustaleń wykraczających poza kompetencje Rady Gminy przez ograniczenie dotyczące minimalnej powierzchni budowlanych do 7500 m², zarówno dla działek już istniejących, jak i tworzonych, podczas gdy mogło to dotyczyć jedynie działek nowo wydzielanych.

W uzasadnieniu skarżąca uwypukliła własność działki nr 425/73 o powierzchni 2065 m² na obszarze objętych planem, plany w postaci jej podziału oraz zbycia, a także okoliczność zmniejszenia wartości nieruchomości w efekcie zwiększenia minimalnej powierzchni działek pod zabudowę. Oznacza to naruszenie zasady równości wobec prawa, ze względu na odmienności przyjęte dla innych podobnych terenów, oraz nadużycie władztwa planistycznego, zasad sprawiedliwości społecznej, własności, zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Skarżąca powołała przepisy wcześniejszych aktów planistycznych, w jej ocenie korzystniej regulujących status jej nieruchomości, i zarzuciła brak wykazanych powodów do dokonania zmian. Podała także przykładowe odmienności w regulacji innych terenów, w zakresie powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, zasad kształtowania dachów, powierzchni działki na lokal mieszkalny, minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, co ma stanowić naruszenie zasady równości wobec prawa i zasady proporcjonalności. Skarżąca zwróciła uwagę, że spośród działek na terenie 38 MNW, biorąc pod uwagę istniejące zagospodarowanie terenu i podziały geodezyjne, tylko jedna działka ma powierzchnię większą niż 7500 m², co uprzywilejowuje jej właściciela, a dyskryminuje właścicieli mniejszych działek.

Skarżąca zwróciła się o:

- 1) unieważnienie uchwały w zaskarżonej części;
- 2) zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania;
- 3) dopuszczenie dowodów z: pisma Wójta Kobierzyc z dnia 3 października 2024 r. dla potwierdzenia stawianych uchwale zarzutów, z przedmiotowej uchwały.

Wójt Gminy Kobierzyce w piśmie z dnia 3 października 2024 r. skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego, nawiązując do prowadzonego postępowania nadzorczego, zawniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie działek nr 425/71, 425/72, 425/73 stanowiących część terenu 38 MNW lub stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających całego terenu o symbolu 38 MNW.

W odpowiedziach na skargę, sformułowanych w uchwale nr X/180/2025 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 7 marca 2025 r. w sprawie odpowiedzi na skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały – część A oraz przez Wójta Gminy Kobierzyce, organy wniosły o uwzględnienie skargi w zakresie zarzutu odnoszącego się do ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 38MNW w obszarze działki nr 425/73, a także oddalenie zarzutu dotyczącego dla terenu 38 MNW w obszarze pozostałych działek. W uzasadnieniu organ przychylił się co do argumentacji skarżącej w zakresie sformułowań § 16 ust. 3 pkt 1 lit. a, § 16 ust. 3 pkt 2 lit. a, § 16 ust. 3 pkt 10 lit. b, § 16 ust. 3 pkt 11 lit. a, § 16 ust. 4 pkt 1 lit. a.

Skarżąca w piśmie z dnia 14 kwietnia 2025 r., wobec odpowiedzi Rady Gminy oraz Wójta, przychyliła się do stanowiska organów w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń dla jej nieruchomości, tzn. działki nr 425/73.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skargę należało uwzględnić.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej także jako p.p.s.a. Jak stanowi art. 1 § 1 - 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami ani wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. 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.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na miejscowym planie wsi Tyniec Mały - część A, zaskarżonym przez osobę fizyczną władającą nieruchomością na obszarze objętym planem. Skarżąca zarzuciła nieproporcjonalne, niezgodne z zasadą równości wobec prawa ograniczenie jej własności, przekroczenie granic władztwa planistycznego w ten sposób, że parametry zabudowy posiadanej działki zostały zmienione na jej niekorzyść, w szczególności poprzez wyznaczenie minimalnej powierzchni działki budowlanej na 7500 m², w sytuacji gdy jej działka jest mniejsza.

Zasadę ochrony własności proklamuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowiąc, że Rzeczpospolita chroni własność (art. 21), każdy ma prawo do własności (art. 64 ust. 1), własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2), zaś ograniczenie własności może nastąpić tylko w drodze ustawy ochronie prawnej i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Zasadę równości wobec prawa ustanawia art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej wskazując, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 31 ust. 3 nakazuje adekwatność, konieczność i najmniejszą niezbędną uciążliwość w zakresie wkraczania w prawa jednostek, przy działaniu na rzecz interesu publicznego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2008 r. sygn. akt K 66/07). Ustawodawstwo zwykłe, w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), dalej: u.p.z.p., nakazuje uwzględniać prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś ust. 3 stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. W kontekście przywołanych zasad należy postrzegać władztwo planistyczne gminy, wyrażone w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., rozumiane jako przyznana przepisami prawa możliwość określania warunków zagospodarowania przestrzeni (prowadzenia polityki przestrzennej, w tym uchwalania gminnych aktów planowania przestrzennego).

Naruszenie własności, jak też proporcjonalności może być widziane w perspektywie indywidualnej, subiektywnej, związanej z własnymi interesami, oczekiwaniami, dążeniami określonej osoby. Nadanie działkom budowlanym określonych parametrów ich zainwestowania z jednej strony mieści się w granicach władztwa planistycznego, z drugiej strony powinno uwzględniać słusze interesy osób zainteresowanych. Ujawnia się tutaj znaczenie zasady proporcjonalności, zasady równości wobec prawa, w związku z nadużyciem władztwa planistycznego (np. w aspekcie wprowadzenia regulacji uprzywilejowujących sytuację danych podmiotów i pogarszających status nieruchomości innych podmiotów). Nie można wykluczyć sytuacji, w której wprowadzenie w planie miejscowym pewnych parametrów dotyczących zagospodarowania nieruchomości zostanie przyjęte z aprobatą przez zainteresowanych. W okolicznościach sprawy z taką sytuacją nie mamy do czynienia, ponieważ skarżąca argumentuje, że sytuacja jej nieruchomości pogorszyła się, zaś możliwość mieszkaniowej zabudowy jej działki została wyeliminowana, co zniweczyło jej plany. Organy gminy odpowiedzialne w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego zgodziły się z argumentami

i zarzutami skarżącej. W ocenie Sądu, w świetle zgromadzonej dokumentacji, należy zgodzić się, że regulacje planu dotyczące działki nr 425/73, należącej do skarżącej, w nieusprawiedliwiony sposób diametralnie pogarszają jej sytuację. W szczególności, zważywszy powierzchnię działki skarżącej wynoszącą nieco ponad 2000 m², i biorąc pod uwagę wcześniej obowiązujące regulacje planistyczne, przekreślona została możliwość mieszkaniowej zabudowy nieruchomości. Jednocześnie tylko jedna działka, biorąc pod uwagę dane dostępne w aktach, ma powierzchnię większą niż 7500 m², co rodzi wiarygodną okoliczność jej preferowania. Nieuzasadnione, nieusprawiedliwione i niejasne są przesłanki kierujące organem we wprowadzeniu takich regulacji, porównując sytuację innych terenów zabudowy mieszkaniowej.

Tym samym Sąd zarzuty skarżącej podzielił, uwzględniając także, że w sprawie w istocie nie ma sporu prawnego, skoro organy gminy zgodziły się ze skarżącą wnosząc o uwzględnienie skargi. W sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia zasad konstytucyjnych (własność, proporcjonalność, równość), uszczegółowionych w ustawowych zasadach sporządzania planu miejscowego (w szczególności nadużycie władztwa planistycznego, brak należytego wyważenia interesów, uchybienie proporcjonalności). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach). Z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Zważywszy powyższe rozważania Sąd na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w części, w zakresie interesu prawnego skarżącej. O kosztach rozstrzygnięto na podstawie art. 200 p.p.s.a.