



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2680



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 stycznia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Asesor sądowy Bartłomiej Pastucha (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Natalia Kondraciuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 stycznia 2025 r.

sprawy ze skargi Z. S.

na uchwałę nr VII/66/2011 Rady Gminy Trawniki z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trawniki

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały co do działki o numerze ewidencyjnym 140 położnej w miejscowości Dorohucza, w części obejmującej teren oznaczony w ewidencji gruntów i budynków symbolem Br-RV, jako grunty rolne zabudowane;
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę;
- III. zasądza od Gminy Trawniki na rzecz Z. S. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Z. S. (dalej także jako „skarżący”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Nr VII/66/2011 Rady Gminy Trawniki z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trawniki (Dz. Urz. Woj. Lubel. Nr 121, poz. 2113).

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił naruszenie: 1) art. 16 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm., aktualny t.j. - Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”) i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej jako „rozporządzenie”); 2) art. 17 ust. 5 u.p.z.p.; 3) art. 9 ust. 4 u.p.z.p.; 4) art. 10 ust. 1 u.p.z.p.; 5) art. 1 ust. 2 u.p.z.p.; 6) art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 7) art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie w odniesieniu do będącej przedmiotem jego własności działki nr 140 położonej w Dorohucz, gmina Trawniki, albo w odniesieniu do części działki nr 140 obejmującej istniejące siedlisko i infrastrukturę techniczną z nim związaną. Ponadto wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, że jest jedynym właścicielem działki nr 140 położonej we wsi Dorohucz (nr księgi wieczystej: [...]). Działka ta ma powierzchnię 1,6489 ha, w jej skład wchodzi: grunty orne - 1,5266 ha i siedlisko - 0,1223 ha. Na terenie ogrodzonego siedliska znajdują się m.in.: budynek mieszkalny, studnia, budynek gospodarczy murowany, budynki gospodarcze drewniane i obiekty małej architektury. Siedlisko wyposażone jest w przyłącze energetyczne i biologiczną oczyszczalnię ścieków. Wszystkie obiekty siedliska powstały co najmniej kilka (niektóre kilkadziesiąt) lat przed datą uchwalenia zaskarżonej uchwały i były odpowiednio zaznaczone na dostępnych mapach kartograficznych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Świdniku.

Skarżący podkreślił, że przed zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonaną zaskarżoną uchwałą, obowiązywał plan zatwierdzony uchwałą nr XVII/97/99 Rady Gminy Trawniki z dnia 15 grudnia 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2001 r. Nr 78, poz. 1174). Zgodnie z tym planem na działce nr 140 możliwa była między innymi: lokalizacja ferm hodowlanych, rozbudowa i modernizacja istniejącego siedliska (według warunków jak dla terenów MR) oraz obiektów o innych funkcjach, przekształcenie istniejącego siedliska na cele zabudowy lotniskowej (według warunków jak dla terenów ML) oraz zabudowy mieszkaniowej niskiej (według warunków jak dla terenów MN), lokalizacja szklarni, wyznaczanie i utwardzanie dróg wewnętrznych, lokalizacja urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji. Skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała pozbawia go wszystkich tych uprawnień. § 8 tej uchwały stanowi bowiem, że do czasu zmiany zagospodarowania terenu wyznaczonego w planie obowiązuje utrzymanie obecnego sposobu użytkowania. Pismem z dnia 11 grudnia 2020 r. organ gminy udzielił skarżącemu informacji, iż zgodnie z ww. unormowaniem, na działce nr 140 do czasu zalesienia można jedynie wykonywać te prace, które nie wymagają zgłoszenia lub pozwolenia na budowę. W dołączonej do pisma opinii urbanistycznej wyjaśniono, że możliwy jest jedynie remont istniejących obiektów budowlanych.

W ocenie skarżącego, drewniany budynek mieszkalny istniejący na siedlisku wymaga przebudowy i rozbudowy lub zastąpienia nowym budynkiem mieszkalnym tak, aby był zgodny z obowiązującymi przepisami technicznymi i standardami użytkowymi. Zaskarżona uchwała uniemożliwia skarżącemu wykonanie tych niezbędnych prac. Istniejące drewniane budynki gospodarcze są w takim stanie, że powinny być zastąpione przez nowy, duży, murowany budynek gospodarczy. Zaskarżona uchwała nie pozwala również na wykonanie takiego obiektu. Część biologicznej oczyszczalni ścieków znajduje się poza ogrodzonym siedliskiem. Urządzenia te są uszkodzane przez dzikie zwierzęta i muszą być ogrodzone. Tymczasem § 6 pkt 2 ppkt 2c zaskarżonej uchwały zakazuje grodzenia działek. Na działce nr 140 powierzchnia siedliska powinna być powiększona tak, aby objęła wszystkie urządzenia związane z biologiczną oczyszczalnią ścieków. Tego również zabrania zaskarżona uchwała.

W związku z powyższym, ocenie skarżącego, zaskarżona uchwała w części dotyczącej należącej do niego działki nr 140 została uchwalona z nadużyciem władztwa planistycznego rady gminy, gdyż w nadmierny, nieuzasadniony sposób ogranicza mu prawo do korzystania z tej działki.

Skarżący podkreślił, że spośród wszystkich działek, na których znajdują się siedliska i budynki, jedynie działka nr 140 została przeznaczona do zalesienia w całości. Na innych działkach (np. nr 130/2 i nr 131) granica zalesienia została tak poprowadzona, aby ominąć istniejące budynki i infrastrukturę techniczną

Zdaniem skarżącego, zaskarżona uchwała została zatem podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, co skutkuje jej nieważnością, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Trawniki wniosła o jej oddalenie w całości.

Organ w pierwszej kolejności zakwestionował legitymację skarżącego do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., aktualny t.j. – Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej jako „u.s.g.”). W ocenie organu, zaskarżona uchwała, także w części dotyczącej nieruchomości skarżącego, nie narusza jego interesu prawnego ani uprawnień. Procedura planistyczna przedmiotowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trawniki została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, z zachowaniem wszystkich procedur, uzyskaniem niezbędnych opinii i uzgodnień oraz z zapewnieniem mieszkańcom gminy prawa do

wnoszenia w ustawowych terminach wniosków i uwag do projektowanej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ wskazał że podstawą ujęcia nieruchomości skarżącego w procedurze zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego była uchwała nr XXIX/179/2005 Rady Gminy Trawniki z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trawniki (dalej także jako „studium”). W studium działka skarżącego znajduje się na terenie przeznaczonym do zalesienia.

Zdaniem Rady Gminy, zaskarżona uchwała nie ingeruje nadmiernie w prawo własności skarżącego do działki nr 140 w Dorohuczycy, bowiem jej dotychczasowe przeznaczenie (w tym dotychczasowa zabudowa), może pozostać w dalszym ciągu na przedmiotowej nieruchomości, zgodnie z § 8 zaskarżonej uchwały. Organ podkreślił, że wbrew twierdzeniu skarżącego, w zaskarżonej uchwale brak jest postanowień nakazujących rozbiórkę istniejącej na ww. działce zabudowy i infrastruktury. Poprzez „utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania” wskazane w § 8 zaskarżonej uchwały, należy rozumieć taki sposób dalszego użytkowania danego terenu, który zachowuje stan istniejący bez wprowadzenia nowej funkcji lub nowego sposobu zagospodarowania terenu sprzecznego z tym, które zostało ustalone w planie. Oznacza to, że uchwała w żaden sposób nie nakazuje rozbiórki istniejących obiektów budowlanych, natomiast dopuszcza ich eksploatację oraz remont.

Organ wyjaśnił, że okoliczność, iż zabudowania położone na działkach 130/2 i 131 – w odróżnieniu od zabudowań na działce skarżącego nie zostały zaliczone do terenu przeznaczonego w zaskarżonej uchwale do zalesienia, wynika z przebiegu terenów przeznaczonych do zalesienia ustalonego w części graficznej studium. Podkreślił, że procedowane zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym również zatwierdzone zaskarżoną uchwałą, nie mogą pozostawać w sprzeczności z obowiązującym studium, przy czym jako studium należy rozumieć łącznie część tekstową i graficzną tego dokumentu. Przewodniczący zaznaczył, że w latach 2012-2014 procedowane były zmiany studium, gdzie w ramach procedury planistycznej każdy z właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Trawniki miał możliwość składania wniosków o zmianę studium, jak też wnoszenia w ustawowych terminach uwag do projektu studium. Skarżący nie skorzystał jednak z tych uprawnień.

Wyrokiem z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 210/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę Z. S..

Oceniając na wstępie legitymację skargową skarżącego, Sąd I instancji stwierdził, że skarżący niewątpliwie jest legitymowany do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, którą wprowadzono istotne ograniczenia w zagospodarowaniu należącej do niego działki nr 140. Sąd podzielił argumentację skargi co do naruszenia interesu prawnego skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały Sąd I instancji wskazał, że na gruncie niniejszej sprawy nie dostrzegł podstaw do wyjścia poza zakres skargi, w konsekwencji czego dokonał kontroli legalności zaskarżonej uchwały w granicach interesu prawnego skarżącego, tj. w odniesieniu do należącej do niego działki nr 140. W rezultacie przeprowadzonej kontroli Sąd uznał, że w tym zakresie Rada Gminy Trawniki nie dopuściła się naruszeń prawa. Kluczowe znaczenie – jak wskazał WSA – ma tu okoliczność, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały Rada była związana ustaleniami studium.

Powołując się na treść art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 5 i art. 20 u.p.z.p., Sąd I instancji wskazał, że mimo, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy uchwalaniu planu miejscowego, a organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje „autointerpretacji” uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego, gdyż nie wolno mu wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium.

Sąd uznał za prawidłowe stanowisko Rady Gminy, że skoro działka nr 140 wraz z istniejącym na niej siedliskiem została w obowiązującym studium przeznaczona pod zalesienie (RL), to w miejscowym planie nie można było tego przeznaczenia zmienić, a jedynie uszczegółowić zasady zagospodarowania tego przeznaczonego do zalesienia terenu.

Sąd dostrzegł, że z akt sprawy wynika, iż sąsiednie działki nr 130/2 i 131 przeznaczono w zaskarżonej uchwale do zalesienia jedynie w części nie obejmującej usytuowanych na nich siedlisk. Na tę okoliczność powołał się skarżący, zarzucając Radzie Gminy naruszenie zasady równości wobec prawa. W ocenie Sądu, skarżącemu umknęło jednak, że o ile działka nr 140 została w studium przeznaczona do zalesienia w całości,

łącznie z siedliskiem, o tyle działki nr 130/2 i 131 przeznaczono w studium do zalesienia jedynie w części nie obejmującej siedlisk i konsekwentnie uczyniono to również w uchwale o zmianie planu miejscowego. Nie można zatem, z racji związania Rady ustaleniami studium, uznać za tożsamą sytuację prawną skarżącego oraz właścicieli działek nr 130/2 i 131.

Sąd I instancji stwierdził, że o nadużyciu władztwa planistycznego Rady Gminy nie świadczy również podnoszona przez skarżącego okoliczność, że poprzednio obowiązujący plan zezwalał na działce nr 140 na m.in. lokalizację ferm hodowlanych, rozbudowę i modernizację istniejącego siedliska oraz obiektów o innych funkcjach, przekształcenie istniejącego siedliska na cele zabudowy letniskowej oraz zabudowy mieszkaniowej niskiej, lokalizację szklarni. Plan ten obowiązywał bowiem przed uchwaleniem obowiązującego studium, które miało miejsce w 2005 r. i które zmieniło przeznaczenie działki nr 140. Celem rady gminy, która dokonuje zmiany planu, jest dostosowanie jego ustaleń do aktualnego studium, nie zaś zachowanie dotychczas obowiązujących norm dotyczących przeznaczenia i zagospodarowania terenu. Zdaniem WSA w Lublinie, realizując ten cel Rada Gminy nie naruszyła prawa.

Sąd nie dopatrywał się w zaskarżonej uchwale naruszenia zasady proporcjonalności ograniczeń prawa własności. Zdaniem WSA, skoro działka w studium jest przeznaczona na zalesienie, to w planie nie można dopuścić na żadnej jej części działalności inwestycyjnej sprzecznej z tym przeznaczeniem, takiej jak np. realizacja inwestycji budowlanych wymagających pozwolenia na budowę czy zgłoszenia. Rada gminy mogła jedynie dopuścić wykonanie działań zachowawczych w stosunku do znajdującego się na tej działce siedliska, i tak też uczyniła, uchwalając § 8 zaskarżonej uchwały. W konsekwencji Sąd I instancji uznał, że Radzie Gminy Trawniki nie sposób skutecznie zarzucić nadużycia władztwa planistycznego poprzez nadmierne uszczuplenie uprawnień skarżącego, jako właściciela działki nr 140.

Z. S., reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości i zarzucając mu naruszenie:

1) przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

- art. 147 § 1 i 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2004 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., aktualny t.j. – Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137, aktualny t.j. – Dz. U. z 2024 r. poz. 1267, dalej jako „p.u.s.a.”), polegające na oddaleniu zamiast uwzględnieniu skargi na uchwałę Rady w przedmiocie zmiany planu obejmującego działkę nr 140 w gm. Trawniki w sytuacji, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, a mianowicie miało miejsce istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością tego aktu, a polegające na naruszeniu przepisów Konstytucji RP, a mianowicie art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. tj. § 10 rozporządzenia, a także art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.;
- art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP polegające na odmowie przeprowadzenia przez sąd I instancji kontroli zaskarżonej uchwały, a także poprzedzającego ten akt Studium pod względem kryterium zgodności z prawem, a mianowicie zgodności z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, a także przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., tj. § 10 rozporządzenia oraz art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pomimo takiego zarzutu w sytuacji, gdy oba akty nie są zgodne z przytoczonymi przepisami Konstytucji RP;
- art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. w zw. z art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązków kontroli i wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nieodpowiadające wymogom art. 141 § 4 p.p.s.a., polegające na całkowitym braku rozpoznania i dokonania oceny prawnej podniesionych przez skarżącego zarzutów, a mianowicie naruszenia art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, tj. w szczególności zasad proporcjonalności, równości wobec prawa oraz sądowej ochrony prawa własności oraz przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. - § 10 rozporządzenia, tj. posłużenia się nieaktualną mapą, niezawierającą siedliska na działce nr 140, a także nieustosunkowanie się w uzasadnieniu do tych zarzutów;

2) przepisów prawa materialnego przez błędną ich wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie:

- art. 9 ust. 4 u.p.z.p. poprzez wyrażenie błędnego poglądu prawnego, że wiążący charakter ustaleń studium przy uchwalaniu miejscowego planu powoduje, że zgodność miejscowego planu z prawem należy oceniać w aspekcie zgodności z ustaleniami studium podczas, gdy prawidłowa analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że pomimo, iż *expressis verbis* zgodność z prawem nie została wskazana w tym przepisie, to jednak kryterium to jest podstawowe i zasadnicze, a zatem norma wskazująca na wiążący charakter studium znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy studium oraz plan jednocześnie będzie zgodny z normami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zastosowanie i przytoczenie w uzasadnieniu wyroku brzmienia przepisu w wersji obecnie obowiązującej tj. „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.” w sytuacji, gdy w dacie uchwalania zaskarżonego skargą do WSA w Lublinie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trawniki tj. w 2011 r. obowiązywało następujące brzmienie tego przepisu: „Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.”, co w konsekwencji doprowadziło do zastosowania przez sąd I instancji w zakresie badania wystąpienia przesłanki naruszeń zasad sporządzania studium i planu miejscowego także przez pryzmat oceny „istotności”, co nie znajduje uzasadnienia przy prawidłowym stosowaniu prawa materialnego.

Na podstawie powyższych zarzutów skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie w całości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, a ponadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 października 2024 r., sygn. akt II OSK 103/22, uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie (pkt 1) oraz zasądził od Gminy Trawniki na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania kasacyjnego (pkt 2).

Sąd II instancji jako usprawiedliwione ocenił zarzuty naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. w zw. z art. 3 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązków kontroli i wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nieodpowiadające wymogom art. 141 § 4 p.p.s.a., polegające na całkowitym braku rozpoznania i dokonania oceny prawnej podniesionych przez skarżącego zarzutów, a mianowicie naruszenia art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, tj. w szczególności zasady proporcjonalności, równości wobec prawa oraz sądowej ochrony prawa własności, a także § 10 rozporządzenia. Zdaniem NSA sąd wojewódzki wadliwie skontrolował zaskarżoną uchwałę w granicach interesu prawnego skarżącego i naruszenia tego interesu (art. 101 ust. 1 u.s.g.), gdyż pomimo obowiązku rozstrzygania w granicach sprawy, jakim był plan w części działki skarżącego (art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g.) i na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.) - WSA w Lublinie ograniczył się do jednego zagadnienia materialnego, jakim jest zastosowanie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., pomijając w zupełności konstytucyjne zasady: proporcjonalności, równości wobec prawa oraz sądowej ochrony prawa własności, co było przedmiotem zarzutów skargi.

NSA stwierdził, że w kluczowej kwestii rację ma sąd wojewódzki, iż zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Kontrola jednak planu mimo, że przeznaczenie przyjęte w planie ściśle powiela przeznaczenie przyjęte w Studium tj. pod zalesienie całego obszaru działki, łącznie z zabudowaniami, nie wyłączyło obowiązku dokonania przez sąd kontroli legalności takiego zakazu w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP).

Sąd II instancji podkreślił, że plan miejscowy ze swej istoty działa na przyszłość. Niemniej jego ustalenia muszą uwzględniać istniejący stan zagospodarowania (na datę uchwalenia planu) – vide np. wyroki NSA: z 12 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 1780/16, z 5 maja 2024 r. sygn. akt II OSK 724/23 i z 10 stycznia 2024 r. sygn. akt II OSK 1058/21. Gmina podejmując uchwałę nie uwzględniła, że działka w części jest zagospodarowana na cele nieleśne, a przyjęte przeznaczenie pod zalesienie wyłącza możliwość jakichkolwiek działań inwestycyjnych odnoszących się do istniejącego siedliska, które nie będą służyły zachowaniu istniejącej substancji. W ocenie NSA, słusznie podnosi skarżący kasacyjnie, że w wypadku innych właścicieli nieruchomości zabudowanych siedliskami, co prawda już na etapie studium, niemniej uwzględniony został stan

zagospodarowania i części działek zabudowane siedliskiem zostały wyłączone spod zalesienia. W analogicznej zatem sytuacji faktycznej inne podmioty otrzymały ochronę prawną, tymczasem strona została pozbawiona możliwości podejmowania działań służących rozwojowi siedliska, co naruszyło konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Poza wszystkim zaś przeznaczenie całej działki nr 140 pod zalesienie pozostaje w kolizji z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem NSA, sąd wojewódzki przedwcześnie, bez prawidłowej analizy konstytucyjnych reguł zreasumował, że zasady uchwalenia planu nie zostały naruszone. Istota sprawy bowiem dotyczy wykazania, że zasady konstytucyjne nie dawały uprawnienia, aby interes publiczny uzasadniał tak dalekie ograniczenie własności prywatnej, jaką było przeznaczenie całej działki pod zalesienie. Innymi słowy ponownie rozpoznając skargę na plan obowiązkiem WSA w Lublinie będzie ustalenie na podstawie dokumentacji geodezyjnej tj. wypisu z ewidencji gruntów, jaka część działki nr 140 jest przeznaczona pod zabudowę i w tych granicach stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu. Pozostała natomiast część działki nr 140 powinna pozostać w dotychczasowym przeznaczeniu. NSA wyjaśnił, że nie dysponował materiałem, aby zastosować art. 188 p.p.s.a. i rozpoznać skargę, gdyż taki dokument nie znajduje się w aktach sądowych.

Końcowo Sąd II instancji podkreślił, że bez znaczenia dla wyniku sprawy pozostaje słusznie wskazane w skardze kasacyjnej różnicowanie brzmienia art. 28 ust. 1 u.p.z.p., gdyż na datę uchwalenia planu przepis ten nie wymagał do stwierdzenia nieważności uchwały, aby naruszenie zasad miało charakter istotny. Tym niemniej w opisanym stanie faktycznym należy stwierdzić, że doszło do naruszenia zasad tworzenia planu, gdyby bowiem uwzględniono normy konstytucyjne, w części siedliska plan nie przeznaczałby gruntów pod zalesienie.

Pismem z dnia 4 grudnia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zwrócił się do Starosty Świdnickiego o wydanie wypisu i wyrys z ewidencji gruntów i budynków, dotyczących należącej do skarżącego działki nr ewid. 140 w miejscowości Dorohucza, gmina Trawniki. Dokumenty te Starosta przekazał w dniu 17 grudnia 2024 r.

Na rozprawie sądowej w dniu 16 stycznia 2025 r. pełnomocnik skarżącego poparł skargę i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 140 położonej w Dorohuczy, ewentualnie w odniesieniu do części tej działki obejmującej zabudowania i infrastrukturę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpoznając ponownie skargę zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny.

Powołany przepis znajduje zastosowanie w sytuacji, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, tj. gdy doszło do wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 185 § 1 p.p.s.a., a mianowicie gdy zaszła konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. W takim wypadku sąd ten związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny, co oznacza, że jest zobowiązany do przyjęcia określonego stanowiska przy ponownym rozpoznaniu sprawy, które to stanowisko nie może być odmienne od zaprezentowanego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego rozumienia przepisów będących podstawą orzekania w sprawie i przedmiotem wykładni *in concreto*. Związanie sądu administracyjnego oceną prawną, o jakiej mowa w art. 190 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z poglądem wyrażonym we wcześniejszym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie przyjmuje się, że „związanie wykładnią prawa” oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego, procesowego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania określonego aktu. Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych (por. np. wyroki NSA: z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt II OSK 1618/19; z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 18/23; z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt II FSK 2317/20; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX – uwagi do art. 190, opubl. WKP 2024).

Rozpoznając sprawę ponownie w warunkach związania wykładnią prawa dokonaną w przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 października 2024 r., sygn. akt II OSK 103/22, Sąd stwierdził, że skarga jest częściowo zasadna.

Podkreślić na wstępie należy, że aktualne pozostaje stanowisko, iż skarżący posiada w niniejszej sprawie legitymację skargową wynikającą z art. 101 ust. 1 u.s.g. Zaskarżona uchwała, określając przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania należącej do skarżącego nieruchomości, a przy tym wprowadzając istotne ograniczenia w możliwości zagospodarowania tej działki, niewątpliwie narusza interes prawny skarżącego mający swe źródło w posiadanym przez niego prawie własności.

W ramach wyznaczonych interesem prawnym skarżącego granic kontroli sądu istota sporu sprowadza się do oceny legalności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Trawniki w zakresie, w jakim przeznaczona ona należąca do skarżącego działkę nr 140 w miejscowości Dorohuczka pod zalesienie w całości, a więc również w części obejmującej zlokalizowane na tej działce siedlisko wraz z infrastrukturą techniczną z nim związaną.

Rozstrzygnięcie tak zarysowanej istoty sporu w istocie w całości determinowane jest oceną prawną wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z dnia 24 października 2024 r. W orzeczeniu tym przesądzone bowiem zostało, że zaskarżona uchwała w zakresie, w jakim obejmuje teren zabudowany (siedlisko) w obrębie działki 140 w miejscowości Dorohuczka, przeznaczając go – tak jak i pozostałą część tej działki – pod zalesienie, została wydana z naruszeniem zasad sporządzania planu poprzez pominięcie określonych norm konstytucyjnych, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części. Jak stwierdził NSA, rozwiązanie to przede wszystkim godzi w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), albowiem sąsiednie nieruchomości (działki nr 130/2 i nr 131), zagospodarowane w podobny sposób, nie zostały przeznaczone pod zalesienie w całości – takie przeznaczenie wprowadzone zaskarżoną uchwałą nie objęło zlokalizowanych na tych działkach siedlisk. Właściciele tych działek otrzymali zatem ochronę prawną, której pozbawiony został skarżący. Nadto NSA stwierdził, że przeznaczenie całej działki nr 140 pod zalesienie pozostaje w kolizji również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że 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. Podkreślił przy tym, że w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji, ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Z rozważań NSA wynika jednocześnie, że naruszenia ww. zasad konstytucyjnych poprzez przeznaczenie w zaskarżonej uchwale działki nr 140 pod zalesienie również w części obejmującej siedlisko i związaną z nim infrastrukturę, winno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w tej części. Pozostała natomiast część działki nr 140 – jak stwierdził NSA – powinna pozostać w dotychczasowym przeznaczeniu. Sąd orzekający obecnie w niniejszej sprawie, będąc związanym tą oceną, przyjmuje ją jako własną.

NSA w wydanym w dniu 10 października 2024 r. wyroku sformułował także wytyczne, których wykonanie uznał za niezbędne dla prawidłowego określenia zakresu zaskarżonej uchwały, która wskutek naruszenia powołanych wyżej zasad konstytucyjnych podlega stwierdzeniu nieważności. W tym zakresie nałożył na Sąd I instancji obowiązek ustalenia na podstawie dokumentacji geodezyjnej, tj. wypisu z ewidencji gruntów, jaka część działki nr 140 jest przeznaczona pod zabudowę.

Wykonując powyższe wskazania tutejszy Sąd pismem z dnia 4 grudnia 2024 r. wystąpił do Starosty Świdnickiego, na podstawie art. 25 ust. 5 pkt 2b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.), o wydanie wypisu i wyrys z ewidencji gruntów i budynków, dotyczących należącej do skarżącego działki nr ewid. 140 w miejscowości Dorohuczka. Dokumenty te wpłynęły do Sądu w dniu 17 grudnia 2024 r. i zostały włączone do akt sprawy (k. 146-147 akt sądowych).

Z przekazanych dokumentów wynika, że części działki nr 140 obejmująca zabudowę, oznaczona jest w ewidencji gruntów i budynków jako grunty rolne zabudowane (symbol Br-RV). Ta części ww. działki stanowi jej fragment o powierzchni - według danych ewidencji - 0,1223 ha, graniczący z działkami drogowymi nr 139 i nr 164.

W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny, stosując się do wskazań Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały

w zakresie, w jakim dotyczy ona wskazanej wyżej części działki nr ewid. 140 w miejscowości Dorohucza, obejmującej teren oznaczony w ewidencji gruntów i budynków symbolem Br-RV, jako grunty rolne zabudowane.

Jednocześnie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie, tj. w zakresie dotyczącym tej części zaskarżonej uchwały, która dotyczy pozostałej części działki nr 140, stanowiącej teren oznaczony w ewidencji gruntów i budynków symbolami RV i RVI, jako grunty orne o łącznej powierzchni 1,5266 ha (odpowiednio 0,7497 ha i 0,7769 ha). Należy bowiem powtórzyć za NSA, że ta część przedmiotowej działki powinna pozostać w dotychczasowym przeznaczeniu, a więc powinna zachować ustalone w zaskarżonej uchwale przeznaczenie w postaci zalesienia, spójne z przeznaczeniem ustalonym w studium.

Końcowo wypada podkreślić, że rozpoznając sprawę ponownie, Wojewódzki Sąd Administracyjny i tym razem nie znalazł podstaw do wyjścia poza zakres skargi, w konsekwencji czego dokonał kontroli legalności zaskarżonej uchwały w granicach interesu prawnego skarżącego, tj. w odniesieniu do należącej do niego działki nr 140. Sąd podtrzymuje w tym zakresie stanowisko, które nie zostało zakwestionowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, iż Rada Gminy Trawniki uchwalając zaskarżoną uchwałę o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie dopuściła się uchybień procedury planistycznej.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Zasądzone koszty postępowania obejmują uiszczony wpis sądowy od wniesionej skargi w wysokości 300 złotych, wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego, które stosownie do § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1935), wynosi 480 złotych, a także uiszczoną opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 złotych.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.