



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 września 2025 r.

Poz. 3902

Sygn. akt II SA/Lu 141/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Asesor sądowy Anna Ostrowska (sprawozdawca)
Protokolant	Sekretarz sądowy Agnieszka Komajda

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2025 r.

sprawy ze skargi P. Z.

na uchwałę nr XVII/90/2004 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 11 marca 2004 r., o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Józefów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej działkę nr 1641 położoną w miejscowości Majdan Nepryski;
- II. zasądza od Rady Miejskiej w Józefowie na rzecz P. Z. kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 141/25

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z 27 stycznia 2022 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 758/21, oddalił skargę P. Z. na uchwałę nr XVII/90/2004 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Józefów.

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2025 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 1187/22 po rozpoznaniu skargi kasacyjnej P. Z., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji z 27 stycznia 2022 r. i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Wyrok w niniejszej sprawie zapadł zatem po ponownym rozpoznaniu sprawy ze skargi P. Z..

Stan sprawy przedstawia się następująco.

P. Z. zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1641, stanowiącej przedmiot jego własności, wnosząc o jej uchylenie w tej części oraz sformułował zarzuty naruszenia:

- art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 4 Konstytucji i art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (w dacie sporządzenia skargi: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), które wprowadzają zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw (w tym z prawa własności), co nastąpiło w ten sposób, że plan miejscowy ogranicza możliwość realizacji zabudowy na należącej do niego działce, gdyż nie przewiduje żadnych parametrów zabudowy, co stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności bez racjonalnego uzasadnienia i tym samym rażąco narusza powołane normy;
- art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dacie sporządzenia skargi: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej: u.p.z.p.), zgodnie z którym wszelkie zakazy powinny jednoznacznie wynikać z planu miejscowego - w ten sposób, że plan miejscowy nie wprowadza zakazu zabudowy na terenach, na których położona jest działka skarżącego, a równocześnie nie przewiduje żadnych parametrów zabudowy dla tych terenów.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie, wskazując, że działka nr 1641 położona jest w obrębie wsi Majdan Nepyrski, a nie jak wskazano w skardze - we wsi Długi Kąt. Zdaniem organu, skarżący nie został pozbawiony możliwości zabudowy działki nr 1641, gdyż działka nigdy nie była przeznaczona w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, a jedynie pod użytki rolne z podstawowym przeznaczeniem pod uprawy rolne, sadownicze i ogrodnicze (RP), a jej właściciel nigdy nie wnioskował o zmianę jej przeznaczenia z rolnego na budowlane.

Sąd pierwszej instancji, oddalając skargę wyrokiem z 27 stycznia 2022 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 758/21, potwierdził legitymację skargową skarżącego jako właściciela nieruchomości położonej na terenie objętym kwestionowanymi postanowieniami planu miejscowego oraz spełnienie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Sąd stwierdził, że rada miejska przy uchwalaniu planu nie naruszyła zasady proporcjonalności oraz nie przekroczyła granic przysługującego jej władztwa planistycznego w zakresie, w jakim przeznaczyła działkę nr 1641 do wykorzystania pod użytki rolne z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod uprawy rolne, sadownicze, i ogrodnicze (RP). Jak wskazano, wyznaczenie w planie miejscowym nowych terenów budowlanych, dotychczas o przeznaczeniu rolnym, musi wynikać przede wszystkim z analizy potrzeb mieszkańców gminy w tym zakresie. To do właścicieli poszczególnych nieruchomości należy prawo składania wniosków o zmianę przeznaczenia terenu. Tymczasem działka skarżącego zawsze w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczona była pod użytki rolne z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod uprawy rolne, sadownicze i ogrodnicze (RP). Skarżący nigdy nie kwestionował jej przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego pomimo faktu, że procedura uchwalenia umożliwiała zapoznanie się z jego treścią, dając mu możliwość składania uwag i wniosków do treści planu. Co więcej, od momentu uchwalenia planu w 2004 r. skarżący nie zwracał się z wnioskiem o zmianę planu w zakresie przeznaczenia działki nr 1641 z użytków rolnych na inne cele. Ponadto Rada Miejska w Józefowie siedmiokrotnie dokonywała zmiany zaskarżonego planu i za każdym razem skarżący nie zgłaszał jakichkolwiek żądań lub zastrzeżeń. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że nieruchomość skarżącego położona jest w zwartym kompleksie terenów przeznaczonych pod użytki rolne, granicząc od wschodu i północy z terenami o bardzo dużej powierzchni oznaczonymi w planie symbolem RL - zieleni leśna. Najbliższa zabudowa (MR) znajduje się w znacznej odległości od działki skarżącego. Brak było zatem przesłanek do stworzenia nawet z urzędu enklawy terenu przeznaczonego pod zabudowę. Takie ukształtowanie przestrzeni prowadziłoby do naruszenia zasady zachowania i tworzenia harmonii przestrzennej.

Uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji, NSA wyjaśnił, że z akt sądowoadministracyjnych nie wynika, aby wraz ze skargą do Sądu pierwszej instancji przesłano komplet akt planistycznych i relewantnej dokumentacji wzmiankowanej w odpowiedzi na skargę (archiwalnych uchwał o planach miejscowych obejmujących nieruchomość skarżącego), oraz, aby Sąd o takie akta wzywał organ. Oznacza to, że Sąd pierwszej instancji, orzekając, nie dysponował ani dokumentacją planistyczną zgromadzoną w toku procedury planistycznej, ani dokumentami, w tym wypisami i wyrysami z planów miejscowych, które poprzedzały kwestionowany plan i przeznaczały działkę skarżącego pod użytki rolne. Prowadzi to do wniosku, że kontrola legalności zaskarżonej uchwały przeprowadzona w oderwaniu od dokumentacji stworzonej w toku procedury planistycznej oraz dokumentów, które – w ocenie organu – potwierdzają zasadność przyjętych rozwiązań (poprzednio obowiązujące plany, które nie zostały przez organ wskazane dokładnie), nie jest prawidłowa.

Wyrokowano w przedmiotowej sprawie, nie dysponując kompletem akt, a to stanowi wyłączną podstawę wyrokowania. Sytuacja taka, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie pozwalała Sądowi pierwszej instancji na dokonanie oceny legalności kwestionowanych przepisów planu i sformułowanie stanowiska odnośnie do działania organu w granicach przysługującego mu władztwa planistycznego. Sąd ten bowiem nie mógł wyjaśnić wszystkich istotnych okoliczności sprawy, skoro nie zapoznał się z dokumentami związanymi z podjęciem prac planistycznych, z dokumentami sporządzanymi w toku opracowywania projektu planu miejscowego oraz z poprzednimi planami miejscowymi dla tego terenu, o których ogólnie, bez skonkretyzowania daty ich podjęcia oraz miejsca i daty publikacji, wzmiankował organ gminy w odpowiedzi na skargę. Oddalenie skargi w takiej sytuacji było przedwczesne. Przy tym NSA podkreślił, że kwestia kontynuacji statusu planistycznego działki skarżącego jest wyłącznie jednym z elementów mogących mieć wpływ na ocenę legalności przepisów planu odnoszących się do działki skarżącego w aspekcie zarzucanej nieproporcjonalności przyjętych rozwiązań.

NSA zwrócił ponadto uwagę na to, że kwestionowany plan podjęto w reżimie przepisów ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów wykonawczych do tego aktu, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 12), ściśle określającego rodzaje i wzory dokumentów stosowanych w pracach planistycznych, w tym dokumentów związanych z podjęciem prac planistycznych (§ 4) oraz dokumentów sporządzanych w toku opracowywania projektu planu (§ 6). Oznacza to po pierwsze, że ocena zgodności zaskarżonego planu miejscowego z prawem powinna uwzględniać stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia, a także istniejący wtedy stan faktyczny, a po drugie, że powinna opierać się o kompletną dokumentację towarzyszącą całemu procesowi planistycznemu oraz o wszelkie inne dokumenty umożliwiające weryfikację legalności uchwały o planie. W związku z tym, że sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej, istotne okoliczności w sprawie ze skargi na uchwałę w sprawie uchwalenia planu miejscowego to wyłącznie okoliczności istniejące w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały lub mające miejsce w postępowaniu zmierzającym do jej uchwalenia. Prawnie obojętne są więc wszelkie okoliczności, które miały miejsce po uchwaleniu zaskarżonego planu miejscowego, w tym brak inicjatywy obecnego właściciela nieruchomości objętej tym planem w zakresie zmian jej przeznaczenia.

Ponownie rozpoznając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga jest zasadna. Zaskarżona uchwała w części dotyczącej działki nr 1641 została wydana z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co obliguje do stwierdzenia jej nieważności w tym zakresie.

Zgodnie z wytycznymi NSA Sąd uzyskał od Burmistrza Miasta Józefów zarówno całą dokumentację obrazującą przebieg procesu planistycznego zmierzającego do podjęcia zaskarżonej uchwały, jak i poprzednio obowiązującą dla tego obszaru uchwałę Nr XXII9120)94 Rady Gminy i Miasta Józefów z 23 lutego 1994 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Józefów.

Z poczynionych przez Sąd ustaleń wynika, że będąca własnością skarżącego działka nr 1641 położona jest w obrębie Majdan Nepryski na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem RP – użytki rolne z podstawowym przeznaczeniem pod uprawy rolne, sadownicze i ogrodnicze. Na tym terenie gminny prawodawca wprowadził zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej poza granicami istniejących działek siedliskowych. Nie ma zatem racji skarżący, że jego działka położona jest na obszarze RLd - tereny do zalesień, dla których nie ustalono parametrów zabudowy, jednak nie ma to znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

W poprzednio obowiązującym dla tego terenu planie miejscowym z 1994 r. działka skarżącego położona była w strefie rolno-osadniczej – ROS, która obejmowała tereny upraw rolnych i zabudowy rozproszonej. Na tym terenie plan dopuszczał budowę siedlisk rolniczych (pkt 4; ppkt 4.1. i 4.2. planu z 1994 r.). Nie ma zatem racji organ gminy, twierdząc, że sporna działka nigdy nie była przeznaczona na cele budowlane. Poprzednio obowiązujący plan dopuszczał realizację na tej działce inwestycji budowlanych w postaci budowy siedlisk rolniczych.

Z dokumentacji z przebiegu procedury planistycznej, w rezultacie której uchwalono kwestionowaną uchwałę w sprawie planu, wynika, że skarżący w tej procedurze nie brał udziału. Nie ma to jednak żadnego znaczenia dla oceny legalności tej uchwały w zaskarżonej części, tj. oceny, czy rada gminy dopuściła się nadużycia władztwa planistycznego w stosunku do działki skarżącego. Bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że

skarżący nigdy nie wystąpił z wnioskiem o zmianę planu dla należącej do niego działki. Stanowisko w tej kwestii wyraził już Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2025 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II OSK 1187/22, stąd nie ma potrzeby ponownego jego uzasadniania. Dodatkowo z dokumentacji zamieszczonej w aktach sprawy wynika, że dwie działki położone w bezpośrednim sąsiedztwie działki skarżącego: działka nr 1640 oraz działka nr 1639/1 są działkami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi.

W ocenie Sądu rada gminy, ustalając przeznaczenie i sposób zagospodarowania działki nr 1641, w tym wprowadzając na tej działce w 2004 r. zakaz nowej zabudowy, dopuściła się nadużycia władztwa planistycznego. Nie sposób bowiem uznać, w świetle wyżej wskazanych okoliczności oraz argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę, że wprowadzony zakaz nie narusza zasady proporcjonalności.

Zasada proporcjonalności jest podstawowym kryterium oceny legalności działań organów władzy publicznej, zwłaszcza w sferze, w której dysponują one różnymi formami dyskrecjonalności, zarówno na płaszczyźnie egzekutywy, jak i legislatywy. Na rolę tej zasady można spojrzeć z dwóch perspektyw: z perspektywy ochrony przed arbitralnością władzy, gdzie akcentuje się źródło i charakter zagrożenia dla dóbr („proporcjonalność ochrony przed zagrożeniem”) oraz z perspektywy ochrony praw podstawowych, gdzie nie akcentuje się czynnika ograniczającego, ale dobra (prawa i wolności), które są ograniczane (proporcjonalność ochrony dóbr, „ograniczenia ograniczeń” stawianych tym dobrom). Zasada proporcjonalności w ujęciu tradycyjnym, zwanym wertykalnym, chroni przed arbitralnością władzy. W tym znaczeniu zasada ta jest normą postępowania kierowaną do prawodawcy, aby ustanawiając obowiązki lub ograniczenia praw i wolności jednostek, spośród dostępnych środków działania wybierał możliwie najmniej dla tych jednostek uciążliwe lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu. Stąd zasada ta stanowi limit wprowadzanych przez prawodawcę ograniczeń praw i wolności jednostki („ograniczenie ograniczeń”). Zasada proporcjonalności w ujęciu wertykalnym stanowi wypadkową konstytucyjnych zasad składających się na ideę państwa prawa, zwłaszcza zasady pewności prawa i zasady sprawiedliwości społecznej; zresztą została ona wyrażona wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jako niezbędny komponent idei demokratycznego państwa prawnego jest uznawana za metazasadę, ponieważ określa sposób stosowania innych zasad, służąc rozstrzyganiu konfliktów między różnymi konkurującymi wartościami. W prawie administracyjnym zasada proporcjonalności przede wszystkim wyznacza granice dyskrecjonalności władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej w sferze ograniczeń praw i wolności jednostki na płaszczyźnie egzekutywy i legislatywy. Stanowi ona dla organów dyrektywę stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla jednostki. Z kolei dla sądu zasada ta jest kryterium kontroli legalności rozstrzygnięć organów administracji, obligując sąd do wyjścia poza płaszczyznę czysto formalną i orzekania o zawartości merytorycznej danego aktu prawnego. Jest tym samym metodą rozstrzygania konfliktu dóbr i wartości, a także metodą argumentacyjną służącą uzasadnianiu tych rozstrzygnięć. Zasada proporcjonalności to mechanizm, na podstawie którego można eliminować z obrotu prawnego akty prawne, których obowiązywanie nie sposób usprawiedliwiać staraniami o realizację interesu publicznego lub, jeżeli nawet służą interesowi publicznemu, to w sposób nadmiernie ograniczający prawa jednostek. Wymienione funkcje zasady proporcjonalności czynią ją jedną z gwarancji realizacji zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej, stanowiącej element idei państwa prawnego.

Realizacja tak rozumianej zasady proporcjonalności wymaga od prawodawcy spełnienia następujących, składających się na tzw. test proporcjonalności, warunków:

- 1) przydatności (adekwatności, skuteczności) – wprowadzenie do porządku prawnego danej regulacji jest potrzebne do osiągnięcia celu w postaci dobra wspólnego (do realizacji interesu publicznego),
- 2) konieczności (niezbędności) – zastosowane środki naruszają prawa i wolności człowieka w najmniejszym możliwym stopniu (brak wykraczania przez podjętą ingerencję poza działania niezbędne do realizacji celu),
- 3) proporcjonalności *sensu stricto* – istnieje właściwa proporcja między celem działania a ciężarem stosowanych środków (zachowanie proporcji pomiędzy ograniczeniem danego prawa lub wolności i zamierzonym pozytywnym efektem danej regulacji prawnej; elementem tego warunku jest wyważenie różnych interesów: publicznych i indywidualnych).

Sąd dostrzega, że w dacie uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego nie istniał jeszcze ustawowy obowiązek dołączania do dokumentacji planistycznej uzasadnienia przyjętych w planie regulacji, jednak nie zwalniało to organu gminy od wprowadzania regulacji mających silne umocowanie aksjologiczne

i argumentacyjne, zwłaszcza, gdy chodzi o tak daleko idące ograniczenie prawa własności nieruchomości, jak wprowadzenie na niej zakazu nowej zabudowy.

Tymczasem przyczyn wprowadzenia tego zakazu nie sposób wywieść ani z dokumentacji planistycznej, ani z treści odpowiedzi na skargę, w której podano jako argumenty za legalnością wprowadzenia tego ograniczenia – fakt, że sporna działka nigdy nie była przeznaczona na cele budowlane oraz fakt, że skarżący nie uczestniczył w procedurze planistycznej ani nie domagał się zmiany planu. Oba te argumenty są chybione. Ponadto, co istotne, dwie działki bezpośrednio sąsiadujące z działką skarżącego są zabudowane. W tej sytuacji wprowadzenie zakazu zabudowy na danej działce musi być gruntownie umotywowane, czego w tym przypadku zabrakło.

Sąd zdaje sobie sprawę z tego, że zakaz nowej zabudowy mógł być wprowadzony przez radę gminy w celu ochrony gruntów rolnych i zapobiegania rozproszaniu zabudowy, jednak dowodzi to tylko spełnienia pierwszego kryterium testu proporcjonalności, tj. testu przydatności ograniczenia. Nie dowodzi jednak w żadnym razie spełnienia dwóch pozostałych kryteriów. Nie dowodzi zwłaszcza tego, czy spośród dostępnych środków służących temu samemu celowi (ochronie interesu publicznego) wybrano środek najmniej uciążliwy dla skarżącego oraz tego, że została zachowana właściwa proporcja pomiędzy skutkami ograniczenia a ciężarami, jakie nakłada ono na skarżącego. Ocena spełnienia tego kryterium wymaga swoistego rachunku aksjologicznego, który w uproszczeniu polega na sprawdzeniu, czy zalety danej regulacji przeważają nad jej wadami, przy uwzględnieniu specyfiki wartości chronionych i ograniczanych. Rolą gminnego prawodawcy uchwalającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem znalezienie równowagi pomiędzy dobrem poświęcanym a dobrem, któremu to poświęcenie ma służyć. Oznacza to wymóg znalezienia optymalnego rozwiązania, które zapewni, w możliwie najwyższym stopniu, realizację kolidujących ze sobą wartości przy uwzględnieniu konkretnych uwarunkowań społeczno-gospodarczo-przestrzennych, w jakich plan powstaje. W rozpoznawanej sprawie nie sposób przyjąć, że organ gminy takiego rozwiązania poszukiwał w odniesieniu do działki nr 1641.

Brak dostatecznego rozważenia, czy wartości, jakie powinny być brane pod uwagę przy uchwalaniu planu, uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w prawo własności, jak wprowadzenie zakazu nowej zabudowy na działce znajdującej się na terenie użytków rolnych, w sytuacji, gdy przepisy ustaw nie zawierają generalnego zakazu zabudowy na takich terenach, bez powołania się na szczególne względy natury konstytucyjnej lub wartości, które by ten zakaz uzasadniały, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu w zaskarżonej części obejmującej działkę nr 1641 w oparciu o dyspozycję art. 147 § 1 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.).

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania obejmujących wpis od skargi w kwocie 300 zł oraz wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika skarżącego w kwocie 480 zł (łącznie 780 zł) zostało wydane na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a.

Mając na uwadze powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.