



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 marca 2026 r.

Poz. 1254

Sygn. akt II SA/Lu 511/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Asesor sądowy Maciej Gapski (sprawozdawca)
Protokolant	Sekretarz sądowy Natalia Kondraciuk

po rozpoznaniu na rozprawie dniu 13 listopada 2025 r.

sprawy ze skargi A. M. i J. M.

na uchwałę nr XXVIII/238/20 Rady Gminy Głusk z dnia 10 grudnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk – etap I

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 1620/10, obręb 0016 Wólka Abramowicka, w zakresie określonego w § 29 uchwały przeznaczenia pod teren dróg wewnętrznych wraz zasadami zagospodarowania terenu oraz określonej w § 16 ust. 3 pkt 2 i rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy;
- II. zasądza od Gminy Głusk na rzecz A. M. i J. M. solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 10 grudnia 2020 r. Rada Gminy Głusk podjęła uchwałę Nr XXVIII/238/20 w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Głusk – Etap I (dalej jako: uchwała lub plan miejscowy).

Skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej działki nr ewid. 1620/10, obręb Wólka Abramowicka, gmina Głusk wnieśli A. M. i J. M. (dalej jako: skarżący). Skarżący zażądali stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie postanowień dotyczących działki nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) i ograniczeń w sposobie dysponowania nieruchomością.

Zdaniem skarżących zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem:

- 1) art. 6 § 1 i § 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez ograniczenie możliwości korzystania z prawa własności w sposób przewidziany w decyzji z dnia 19 sierpnia 2016 roku nr 1252/16 o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę i pomimo tego, uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w znacznym stopniu ogranicza zabudowę nieruchomości sprzecznie z pozwoleniem na budowę wyznaczając nieprzekraczalną linię zabudowy w odmienny sposób od określonego w Uchwale Rady Gminy Głusk nr XXX/272/16 z dnia 28 grudnia 2016 r.;
- 2) art. 1 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 7 oraz art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności w związku z uchwaleniem planu mimo posadowienia budynku zgodnie ze decyzją z dnia 19 sierpnia 2016 roku nr 1252/16 o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę i mimo tego uchwalenie planu co powoduje, iż niemożliwym jest dotrzymanie nieprzekraczalnej linii zabudowy wynikającej z uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak rozważenia aktualnego zagospodarowania terenu na nieruchomości skarżących, jak również wynikającej stąd zmiany w zakresie jej zagospodarowania i konsekwencji z tym związanych;
- 3) art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. w zw. z art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zasady ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, wyrażające się wręcz automatycznym uznaniem przez organ planistyczny nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym, podczas gdy przepis nakazuje, aby ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, ważyć 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;
- 3) art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 4 Prawa budowlanego, które to przepisy przewidują zasadę równości wobec prawa, poprzez nałożenie na skarżących ograniczeń w zabudowie działki znacznie większych niż na właścicieli działek sąsiednich.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnili, że są właścicielami działki nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) położonej w miejscowości Wólka Abramowicka gmina Głusk, którą nabyli w dniu 17 czerwca 2011 r. (akt notarialny Repetytorium A nr [...]), został dołączony do skargi).

Skarżący podkreśli, że w dniu 20 grudnia 2020 r. Rada Gminy Głusk podjęła uchwałę nr XXVIII/238/20 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Głusk – Etap I.

W obszarze objętym zaskarżoną uchwałą został wyznaczony na granicy działek nr 1635 i 1620/2 teren (droga wewnętrzna) oznaczony 18.KDW-2, czego konsekwencją było wprowadzenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 5 m od granic terenu 18.KDW-2, która została wyznaczona i przebiega przez środek naszego domu, mimo posadowienia budynku zgodnie ze decyzją z dnia 19 sierpnia 2016 roku nr [...] o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, co powoduje, iż niemożliwe jest dotrzymanie nieprzekraczalnej linii zabudowy wynikającej z uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Teren 18.KDW-2 w całości został wyznaczony wzdłuż działki nr 1620/2. Wprowadzenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu oznaczonego 18 KDW-2 w znaczny sposób ogranicza prawa właścicielskie skarżących na rzecz planowanej drogi.

Powołując się na załącznik graficzny do planu skarżący wskazali, że na części działki nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) zaprojektowana została droga wewnętrzna oznaczona na rysunku planu symbolem 18.KDW-2 (zgodnie z par. 6 ust. 1 pkt 15 przedmiotowej uchwały teren drogi wewnętrznej). Pozostała część działki nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) znajduje się na obszarze oznaczonym w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego symbolem 17.MNU-2. Dla terenu oznaczonego symbolem 17.MNU-2 w par. 12 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały ustalono nowe parametry działki budowlanej, tj. minimalną powierzchnię działki dla zabudowy wolnostojącej (900 m²), minimalną powierzchnię działki dla zabudowy bliźniaczej (450 m²), minimalną szerokość frontu działki (18 m) oraz kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego 90 stopni z tolerancją 30 stopni. Natomiast dla działki nr 1635 oznaczonej symbolem 19.MN-2, na której pierwotnie planowano drogę dojazdową (zał. nr 3), sąsiadującej z naszą działką i terenem 18.KDW-2, w par. 6 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały wyznaczono teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Z załącznika graficznego w sprawie przedmiotowego planu miejscowego (załącznik nr 4) wynika zdaniem skarżących, że droga wewnętrzna oznaczona symbolem 18.KDW-2 łączy się z terenem oznaczonym symbolem KDD-G (który w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oznacza drogę dojazdową, czyli drogę o mniejszym znaczeniu, łączącą tereny zabudowane z głównymi arteriami komunikacyjnymi) i jest to przedłużenie ulicy Lawendowej. Z załącznika graficznego jednoznacznie wynika również, że dla działek nr 1620/3 oznaczonej symbolem 14.KDW-2 (droga wewnętrzna), nr 1620/4 i 1620/5 przedmiotowym planem zagospodarowania przestrzennego zaplanowano dojazd do drogi publicznej. Działki 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) oraz 1635 mają bezpośredni dostęp do drogi publicznej, zatem ograniczenia wprowadzone przedmiotową uchwałą względem naszego prawa właścicielskiego dla działki nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) na rzecz planowanej drogi są bezzasadne.

Skarżący dodali, że przy budowie drogi wewnętrznej należy uwzględnić odpowiednie odległości i parametry techniczne, takie jak szerokość drogi, promień skrętu i nachylenie. Minimalna szerokość drogi koniecznej powinna wynosić co najmniej 3 metry, jednak w przypadku dróg dojazdowych, które mają pełnić funkcje pieszo-jezdne, szerokość minimum powinna wynosić 5 metrów. Zwracamy uwagę na parametry techniczne, takie jak minimalna odległość budynku od granicy działki, która wynosi 4 m — dla budynku z oknami lub drzwiami skierowanymi w stronę granicy, 3 m — dla budynku z brakiem okien i drzwi w stronę granicy, oraz 1,5 m — możliwe w przypadku braku okien i drzwi, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Odległości te są istotne dla budowy drogi wewnętrznej, ponieważ wpływają na bezpieczeństwo i funkcjonalność drogi. Wszystkie te parametry techniczne są istotne dla budowy drogi wewnętrznej, ponieważ wpływają na bezpieczeństwo, funkcjonalność i estetykę drogi. Dlatego też, przy budowie drogi wewnętrznej, należy uwzględnić wszystkie te parametry, aby stworzyć drogę, która będzie bezpieczna, funkcjonalna i estetyczna.

Zdaniem skarżących ograniczając ich prawo własności zapomniano o naszym bezpieczeństwie oraz komforcie naszego życia (hałas, utrudniony wyjazd z posesji oraz niemożliwy stanie się wjazd do garażu do budynku gospodarczego jak również do garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym, a także brak możliwości wykorzystania istniejącego już budynku gospodarczego).

Powyższe okoliczności świadczą, zdaniem skarżących, o naruszeniu art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez brak należytego uwzględnienia w planie prawa własności oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez sprzeczne z zasadą proporcjonalności ograniczenie naszego prawa własności. W ocenie skarżących brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozwiązań planistycznych przyjętych dla obszaru oznaczonego symbolem 18.KDW-2 na działce nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10). Również okoliczność ustanowienia w akcie notarialnym służebności przejazdu nie może stanowić podstaw wprowadzenia przedmiotowych ograniczeń związanych z istnieniem terenu 18.KDW-2 na działce nr 1620/2 (obecny numer działki 1620/10) stanowiącej naszą własność.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Głusk (dalej jako: organ lub Rada) wniosła o oddalenie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu organ przedstawił stan faktyczny i prawny sprawy. Odnosząc się do zarzutów skargi podniesiono, że skarżący nie wnieśli na podstawie jakich przepisów skargą ww. uchwałę rady gminy. Wydaje się, że jedynym możliwym przepisem jest art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu skarżący, będący współwłaścicielami działki nr 1620/2 (obecnie 1620/10), niewątpliwie posiadają interes prawny w zaskarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tej działki. Interes skarżących znajduje ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 Kodeksu cywilnego). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie przysługującego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo poprzez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Jednak zdaniem organu gminy stwierdzone naruszenie interesu prawnego mieści się granicach obowiązującego prawa, w szczególności gmina nie nadużyła tzw. władztwa planistycznego i nie naruszyła zasady proporcjonalności, jak również, nie naruszyła innych zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ wyjaśnił, że w ramach władztwa planistycznego gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, jednakże wszelkie czynności podejmowane przez gminę w toku procedury uchwalania planu muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem a zwłaszcza art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do treści art. 28 ust. 1 podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także

naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane jedynie w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1. Pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli zaskarżonej uchwały, zdaniem organu nie doszło do naruszenia ww. przepisu i co za tym idzie nie doszło do nadużycia przez gminę tzw. władztwa planistycznego ani nie naruszono zasady proporcjonalności.

Dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej organ wskazał, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego, właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym jednak zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z przepisów ustaw oraz z postanowień Konstytucji, jednakże nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą bowiem jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczającą ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) - w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, Ponadto, sam przepis art. 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego - a zatem nie w sposób absolutny.

Organ podkreślił, że możliwość ograniczenia własności - jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP - w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, oznacza, że może ono mieć miejsce, ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności, są m.in. regulacje zawarte w przepisach planowania przestrzennego, które upoważniają gminę do uchwalenia aktów planowania przestrzennego.

Według art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przytoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Oczywistym jest bowiem, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu miejscowego może dochodzić, i w praktyce dochodzi, do kolizji interesów m.in. publicznych z prywatnymi. Rozstrzyganie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Dlatego też procedura uchwalania planu jest tak bardzo sformalizowana i surowa, aby uchronić właścicieli nieruchomości przed zbyt szeroką ingerencją gminy w ich interesy. Z przepisów takich jak art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika właśnie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności. Organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, jednakże tylko wtedy, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. W tym celu ustawodawca w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidział szerokie możliwości udziału właścicieli nieruchomości w całej procedurze uchwalania planu w formie wspólnych uzgodnień, składania uwag itp. Pomimo, że w ww. procedurze skarżący uczestniczyli, to żadnych uwag ani zastrzeżeń do wyłożonych dokumentów planistycznych nie składali, nie zawiadomili też rady gminy o zamiarze realizacji inwestycji na działkach objętych zmianą planu na podstawie wcześniej otrzymanego pozwoleniu na budowę. Procedurę uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany planu Nr XXIII/169/2000 z dnia 06.04.2000r. - Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego Nr 15 z dnia 05.06.2000r. Poz. 336/, Uchwała Nr XXV/ 184/2000 z dnia 18.05.2000r. — reasumpcja (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego Nr 15 z dnia 05.06.2000r.

poz. 337) Rada Gminy Głusk nie miała wiedzy, że skarżący realizują na działkach objętych procedurą, inwestycję mieszkaniową. Jednak pomimo tego zaskarżona uchwała nie narusza istoty prawa własności skarżących, ponieważ przyjęte w nim przeznaczenie terenu pozostaje zgodne z wcześniejszym studium zagospodarowania przestrzennego, zaś skarżący nadal mogą korzystać z działki zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem zgodnie z § 7 ust. 5 uchwały cyt. „Dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy oraz utrzymanie zastanych parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu dla działek budowlanych z istniejącymi budynkami.”, tak więc nie wpływa to niekorzystnie na usytuowane na tej działce budynki.

Organ wyjaśnił, że wydane wcześniej pozwolenie na budowę zachowało ważność a skarżący pomimo uchwalenia planu z 5m linią zabudowy mogli zrealizować zaplanowaną inwestycję. Co oznacza, że plan pomimo jego sprzeczności z wydanym wcześniej pozwoleniem na budowę w tym zakresie nie narusza praw skarżących jako właścicieli nieruchomości. Wskazać w tym miejscu trzeba także, iż ograniczenie możliwości zabudowy nie oznacza automatycznego naruszenia prawa własności, ponieważ takie ograniczenie wynika z ustawy i jest dopuszczalne w ramach władztwa planistycznego gminy, organ jeszcze raz podkreśla, że ww. zmiany planu zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone zgodnie z obowiązującą procedurą, na podstawie uchwały Rady Gminy Głusk Nr XXX/272/16 z dnia 28 grudnia 2016r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk, zmienionej uchwałą Rady Gminy Głusk Nr XXII/198/20 z dnia 21 lipca 2020r. Warto przy tym podkreślić, że Wójt Gminy nie podejmował działań planistycznych samodzielnie i arbitralnie, ponieważ uchwała planistyczna została przyjęta przez Radę Gminy Głusk, a Wojewoda Lubelski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, co potwierdza legalność zakwestionowanego planu. Wójt Gminy wspólnie z radą gminy wyważyli i ustalili, że zaplanowanie drogi gminnej w miejscu, gdzie na gruncie przebiega służebność drogowa nie narusza interesów prywatnych właścicieli nieruchomości, po których ta droga przebiega. Jedynym więc problemem było zaprojektowanie linii zabudowy min na działce skarżących, która jest elementem koniecznym przy planowaniu drogi w planie zagospodarowania przestrzennego. Jednak zdaniem organu problem ten jest rozwiązany, ponieważ w § 7 w/w uchwały rada gminy Głusk umieściła zapis "Dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy oraz utrzymanie zastanych parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu dla działek budowlanych z istniejącymi budynkami.", tak więc nie wpływa to niekorzystnie na usytuowane na tej działce budynki.

W zakończeniu rada gminy podkreśliła, że przystąpiła do zmiany uchwały rady gminy NR XXVIII/238/20 z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Głusk - ETAP I, uwzględniając wnioski skarżących z dnia 15.06.2023 r. W projektowanych zmianach planowana linia rozgraniczająca planowanej drogi obejmowałaby tylko ok. 1 m liczony od granicy działki, a linia zabudowy 4m od planowanej drogi o symbolu 16.4KR.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Kontrolą działalności organów administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne objęte są między innymi - zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) - akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, przy czym kryterium tej kontroli stanowi zgodność z prawem tych aktów (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych - tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.). Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie zaś z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 - dalej 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.

Podmiot, który zaskarża uchwałę do sądu i domaga się stwierdzenia jej nieważności, musi wykazać interes prawny, który został naruszony określoną uchwałą, co wynika z powołanego wyżej art. 101 ust. 1 u.s.g. Skargę na uchwałę organu gminy może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Interes prawny i uprawnienie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, te

bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r. sygn. akt I SA 1355/91, Lex nr 26058).

Zatem skargę w oparciu o ten przepis szczególnie może wnieść ten, kto wykaże, że jego indywidualny interes prawny znajduje ochronę w aktualnie funkcjonującym porządku prawnym i został naruszony kwestionowaną uchwałą rady gminy. Interes prawny osoby, która wnosi skargę w tym trybie musi wynikać z przepisu prawa materialnego kształtującego sytuację prawną osoby skarżącej. Interes prawny takiej osoby uwidacznia się w tym, że osoba ta działa bezpośrednio, we własnym imieniu i posiada roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku. Kryterium "interesu prawnego" posiada więc charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia, czy zachodzi związek między strefą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji. Naruszenie tak rozumianego interesu prawnego w przypadku uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie wykazać może podmiot będący właścicielem działek znajdujących się w obszarze objętym miejscowym planem (por. wyrok WSA w Gliwicach z 15.05.2023 r., II SA/Gl 1794/22, LEX nr 3571120).

Skarżący wywodzą swój interes prawny do zaskarżenia uchwały z prawa własności działki obecny nr ewid. 1620/10, znajdującej się w obrębie 0016 Wólka Abramowicka, gmina Głusk, która objęta jest ustaleniami zawartymi w przedmiotowym planie miejscowym. Do skargi dołączono dokumenty potwierdzające, że działka nr 1620/10 jest własnością skarżących. Fakt, że skarżący są właścicielami przedmiotowej nieruchomości został również potwierdzony przez Radę Gminy Głusk w odpowiedzi na skargę.

Mając na uwadze powyższą okoliczność, tut. Sąd, uznał, że skarżący posiadają interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały zmieniającej plan miejscowy. Zdaniem Sądu skarżący legitymują się interesem prawnym do zaskarżenia uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego w części odnoszącej się do terenów działki będącej ich własnością. Dlatego też Sąd merytorycznie rozpatrzył skargę mając na względzie zapisy uchwały dotyczące terenów działki nr ewid. 1620/10, obręb 0016 Wólka Abramowicka.

Odnosząc się do zaskarżonej uchwały należy uznać, że przyjęte w niej rozwiązania dotyczące wyznaczenia dróg wewnętrznych na terenie działki skarżących wraz z zasadami zagospodarowania oraz odnoszące się do nieprzekraczalnej linii zabudowy na owej działce w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także wyrażoną w Konstytucji zasadę proporcjonalności. Wskazać należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest słuszny pogląd, że w przypadku planów miejscowych uchwalonych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istnieje podstawa do poszerzenia zakresu kontroli takiego planu przewidzianego w art. 27 u.z.p. na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., który stanowi, iż nieważna jest uchwała sprzeczna z prawem, jeżeli naruszenie prawa ma charakter istotny (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1529/20, wyrok WSA w Warszawie z 16 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 717/20, wyrok NSA z 12 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1422/12). Dlatego też pomimo braku podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały z uwagi na naruszenie procedury jej sporządzania i uchwalania (tego rodzaju naruszeń nie stwierdzono), to jednak z uwagi na istotne braki w uchwale właściwe było stwierdzenie jej nieważności w części – zgodnie z żądaniem zawartym w skardze.

Istotne jest to, że uchwalone przez Radę Gminy Głusk przepisy dotyczące terenów dróg wewnętrznych wraz z zagospodarowaniem terenu oraz dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy (§ 29 oraz § 16 ust. 3 pkt 2 oraz rysunku planu) kształtują sposób wykonania prawa własności nieruchomości (art. 33 u.z.p.) w zakresie, który jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Zaskarżone regulacje znacząco utrudniając zagospodarowanie należącej do skarżących działki, ingerując w sposób nieuprawniony w przysługujące prawo własności. Wynikające z zaskarżonej uchwały ograniczenie jednego z podstawowych praw chronionych konstytucyjnie, jakim jest prawo własności, stanowi nadmierną ingerencję władzy publicznej w istotę tego prawa, a zatem musi być uznane za niezgodne z prawem (por. wyrok NSA w Katowicach z 18.12.2003 r., II SA/Ka 3620/01, LEX nr 681850). Realizacja władztwa planistycznego wiąże się w sposób oczywisty z ingerencją w prawo własności, jednakże regulacje planu miejscowego powinny pozwalać na racjonalne realizowanie tego prawa, a nie wprowadzać ograniczenia, które istotnie ograniczają zagospodarowanie działki skarżącej. Ustalenia przyjęte w planie, które z jednej strony kwalifikują działkę pod zabudowę jednorodzinna, a z drugiej ustalają linię zabudowy na istniejących zgodnie z prawem budynkach oraz wyznaczają drogę wewnętrzną w kolizji z zabudową stanowią nadmierną ingerencję Rady Gminy Głusk w prawo własności skarżących.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględnić również normy konstytucyjne,

w tym ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności i wynikający z art. 64 ust. 3 zakaz nadmiernej ingerencji w chronione prawo własności. Naruszenie wskazanych zasad stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej, co w przedmiotowej sprawie nastąpiło. (por. wyrok TK z 9 lipca 2007 r. sygn. P 30/06, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 74)

Rada Gminy przyjmując zaskarżoną uchwałę w ogóle nie wzięła pod uwagę aktualnego sposobu zagospodarowania działki skarżących i prawnych uwarunkowań terenu. Wyznaczając tereny pod drogi wewnętrzne, w tym w szczególności oznaczone symbolem 18.KDW-2 oraz nieprzekraczalną linię zabudowy nie wzięto pod uwagę zabudowy mieszkaniowej oraz gospodarczej znajdującej się na działce skarżących, która w zdecydowanej części została objęta w uchwale symbolem 17.MN/U-2 i przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczalną zabudową usługową. Takie działanie organu, który całkowicie pominął ochronę interesu prywatnego wynikającego z prawa własności nieruchomości, należy uznać za istotnie naruszające prawo.

W orzecznictwie wskazuje się, że stan własnościowy dróg wewnętrznych przekłada się na konieczność perspektywicznego i uważnego planowania, a ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić. (wyrok WSA w Rzeszowie z 29.08.2023 r., II SA/Rz 411/23, LEX nr 3612022).

Zdaniem tut. Sądu zaplanowany w zaskarżonej uchwale przebieg dróg wewnętrznych oraz linii zabudowy przez działkę należącą do skarżących był zupełnie oderwany od zastanego i zgodnego z prawem zagospodarowania działki nr 1620/10. Dokonana ingerencja w prawo własności skarżących była zupełnie nietrafna, a co najistotniejsze naruszała wskazane powyżej konstytucyjne i ustawowe standardy ochrony prawa własności, a także odnoszące się do właściwej realizacji władztwa planistycznego. Dlatego konieczne było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do działki skarżących, w zakresie przeznaczenia części jej terenu pod drogi wewnętrzne wraz zasadami zagospodarowania oraz w części, w której wyznaczono na tej działce linię zabudowy.

O zwrocie na rzecz skarżących kosztów postępowania orzeczono na podstawie w art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. Zasądzone koszty postępowania obejmują uiszczony wpis sądowy od wniesionej skargi w wysokości 300 zł.

Mając na uwadze powyższe WSA w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.