



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ IV  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

**Dnia 20 sierpnia 2024 r.**  
**Sygn. akt IV SA/Po 322/24**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Rada Gminy Lubasz**  
**ul. B. Chrobrego 37**  
**64-720 Lubasz**  
Adres odpowiedzi ePUAP:  
/gminalubasz/SkrytkaESP

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 sierpnia 2024 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 17 lipca 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz  
*Anna Kaczmarek*  
st. sekretarz sądowy

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 322/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska  
Sędzia WSA Monika Świerczak  
Asesor sądowy WSA Jacek Rejman (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lipca 2024 r.  
sprawy ze skargi Krzysztofa Subsara  
na uchwałę Rady Gminy Lubasz  
z dnia 19 grudnia 2023 r. nr LX/472/2023  
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie drogi  
Prusinowo – Jędrzejewo w obrębie wsi Jędrzejewo

1. stwierdza nieważność § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren działki nr 24 położonej w obrębie Jędrzejewo;
2. zasądza od Rady Gminy Lubasz na rzecz skarżącego kwotę 797 zł (*słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych*) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
Anna Kazanarek

st. sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Rady Gminy Lubasz (dalej również: Rada Gminy; Rada; organ) podjęta w dniu dnia 19 grudnia 2023 r. uchwałą nr LX/472/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie drogi Prusinowo – Jędrzejewo w obrębie wsi Jędrzejewo (dalej: uchwała; plan miejscowy; plan). Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 3 stycznia 2024 r. pod pozycją 36.

Przedmiotowy plan miejscowy został uchwalony na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) - dalej: u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) - dalej: u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

W § 1 uchwały Rada Gminy stwierdziła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz, przyjętego uchwałą nr XII/81/15 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 sierpnia 2015 r., - dalej również: studium.

Zgodnie z dalszymi postanowieniami zawartymi w § 1 uchwały granica obszaru objętego planem określona została na rysunku planu [stanowiącym załącznik nr 1 - uw. wł. Sądu] oraz na załączniku nr 4 (§ 1 ust. 3). Załączniki te, wraz z pozostałymi, stanowią integralną część uchwały (§ 1 ust. 2 pkt 1-4).

W § 3.1 uchwały Rada ustaliła następujące przeznaczenie terenów: 1) tereny rolnicze, oznaczone symbolami: 1R i 2R (pkt 1); 2) teren drogi wewnętrznej, oznaczony symbolem KDW (pkt 2). Natomiast w § 5, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz kształtowania krajobrazu został wprowadzony zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów odrębnych, z wyłączeniem inwestycji celu publicznego, zalesień i melioracji.

Natomiast w § 7 dla terenów 1R i 2R organ ustalił następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania: 1) utrzymanie rolniczej funkcji terenu; 2) zakaz zabudowy, z uwzględnieniem wyjątków określonych w pkt. 4; 3) dopuszczenie wprowadzenia zieleni naturalnej, zadrzewień i zakrzewień, łąk, pastwisk oraz upraw polowych; 4) dopuszczenie lokalizacji urządzeń wodnych, dojsć

i dojazdów oraz wszelkich robót budowlanych dotyczących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej o ile nie będzie to powodować konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 90 % powierzchni działki.

W uzasadnieniu uchwały Rada stwierdziła, że projekt planu miejscowego opracowany został zgodnie z uchwałą nr XXVII/246/21 Rady Gminy Lubasz z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie przestąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie drogi Prusinowo – Jędrzejewo w obrębie wsi Jędrzejewo; uchwałą objęto obszar o powierzchni ok. 8 ha. Wyjaśniono, że podjęcie uchwały miało na celu ustalenie dla obszarów objętych planem funkcji zgodnej z kierunkiem zagospodarowania określonym w studium – tj. funkcji rolniczej. Wyjaśniono, że zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz obszar objęty planem miejscowym położony jest na obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej – wyłączonej z zabudowy.

Krzysztof Subsar (dalej również: zainteresowany; skarżący; strona), reprezentowany przez pełnomocnika procesowego, wniósł skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w części dotyczącej przepisu § 7 pkt 2 - w zakresie, w jakim uchwała wprowadza dla terenu 1R i 2R zakaz zabudowy, z uwzględnieniem wyjątków określonych w pkt 4, tj. z dopuszczeniem lokalizacji urządzeń wodnych, dojazdów i dojazdów oraz wszelkich robót budowlanych dotyczących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, o ile nie będzie to powodować konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Zaskarżonej uchwale strona zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegające na ustaleniu całkowitego zakazu zabudowy na nieruchomościach stanowiących własność skarżącego, podczas gdy ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz, obowiązującego dla terenu objętego planem miejscowym nie wynika konieczność wprowadzenia tak daleko idącego, całkowitego zakazu zabudowy;
- 2) art. 1 ust. 3 u.p.z.p. poprzez przekroczenie władztwa planistycznego, polegającego na pominięciu interesu indywidualnego i ustaleniu, że Rada Gminy może dowolnie, w sposób arbitralny kształtować sposób zagospodarowania terenu w odniesieniu do gruntów, które nie są jej własnością;

- 3) art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, poprzez brak uwzględnienia prawa własności w czynnościach planistycznych, a przy tym – na skutek uchwalenia zaskarżonej uchwały – bezpodstawne i nieuzasadnione ograniczenie prawa własności skarżącego do jego nieruchomości;
- 4) art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. poprzez pominięcie przy sporządzaniu planu, że toczą się postępowania administracyjne w przedmiocie inwestycji obejmującej budowę tuczami do chowu trzody chlewnej, której istnienie i funkcjonowanie zapewni wpływy z podatków dla Gminy Lubasz oraz zapewni szerszy dostęp do produktów żywnościowych, a w konsekwencji doprowadzi do pozytywnego wpływu na finanse publiczne;
- 5) art. 7, art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), polegające na przekroczeniu zasady praworządności poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji narusza interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Przy tak sformułowanych zarzutach, następnie rozwiniętych i umotywowanych w uzasadnieniu skargi, strona wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały nr LX/472/2023 Rady Gminy Lubasz z dnia 19 grudnia 2023 r. - w części dotyczącej przepisu § 7 pkt 2. Ponadto skarżący wniósł o zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący m.in. wskazał na naruszenie swojego interesu prawnego, wyjaśniając, że jest właścicielem nieruchomości położonej w miejscowości Jędrzejewo, gmina Lubasz, składającej się z działki gruntu nr 24. Na nieruchomości tej zamierza zrealizować inwestycję polegającą na budowie budynku inwentarskiego - tuczami do chowu trzody chlewnej w ilości maksymalnej do 279,44 DJP wraz z infrastrukturą towarzyszącą. W celu realizacji tej inwestycji wystąpił o wydanie decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy, a w trakcie toczącego się postępowania o wydanie tejże decyzji Rada Gminy Lubasz uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr LX/472/2023 Rady Gminy Lubasz z dnia 19 grudnia 2023 r.), który dla terenu obejmującego nieruchomość skarżącego przewiduje funkcję rolniczą, przy jednoczesnym zakazie zabudowy za wyjątkiem urządzeń wodnych, dojazdów i dojazdów oraz wszelkich robót budowlanych dotyczących sieci i urządzeń infrastruktury niewymagających konieczności uzyskania zgody na

zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. W związku z powyższym, Wójt Gminy Lubasz stwierdził, że na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie jest możliwe na przedmiotowym terenie (dz. nr 24 w m. Jędrzejewo) wydanie warunków zabudowy w drodze decyzji, gdyż teren ten objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i to on określa funkcję oraz zasady zabudowy i zagospodarowania tego terenu. Skarżący stwierdził, że w tak przedstawionym stanie faktycznym sprawy, w związku z uchwalonym planem miejscowym istotnie zmieniły się uprawnienia właścicielskie skarżącego w stosunku do jego nieruchomości. Wobec tego posiada legitymację prawną do złożenia niniejszej skargi jako właściciel nieruchomości, którego prawa zostały naruszone przez uchwalenie planu miejscowego i wprowadzenie niemal całkowitego zakazu zabudowy na terenie objętym tym planem. Skarżący swój interes prawny wywodzi z faktu ochrony własnego prawa podmiotowego. Zdaniem strony, plan miejscowy został uchwalony w sposób sprzeczny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (wskazanymi szczegółowo w treści zarzutów). Plan narusza prawnie chroniony osobisty interes właściciela oraz uprawnienie skarżącego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – a to poprzez istotne ograniczenie konstytucyjnego prawa własności określonego treścią art. 21 Konstytucji.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Lubasz, reprezentowana przez Wójta Gminy Lubasz, wniosła o oddalenie skargi i umorzenie postępowania oraz wzajemne zniesienie kosztów pomiędzy stronami.

Rada zwróciła uwagę na to, że procedura uchwalania zaskarżonego planu została zainicjowana uchwałą nr XXVII/246/21 z dnia 29 czerwca 2021 r. Rady Gminy Lubasz w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie drogi Prusinowo – Jędrzejewo w obrębie wsi Jędrzejewo. W granicach opracowania znajdują się tereny rolnicze niezabudowane. Przy sporządzaniu planu spełniono wymogi wynikające z przepisów art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p. Przed opracowaniem projektu planu zbierano wnioski do planu. Następnie, po uzyskaniu uzgodnień i opinii, projekt planu wyłożono do publicznego wglądu, zorganizowano w tym czasie dyskusję publiczną. W trakcie wyłożenia nie wpłynęły żadne uwagi, a skarżący i nie był aktywnym uczestnikiem w tej procedurze.

Ponadto organ wyjaśnił, że w planie wyznaczono tereny rolnicze, jako kontynuację funkcji rolniczej przy drodze powiatowej, wprowadzonej w planie

zagospodarowania przestrzennego wsi Jędrzejewo przyjętym uchwałą Rady Gminy Lubasz nr XXI/218/09 z dnia 25 czerwca 2009 r.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze, organ zwrócił uwagę na zadania własne gminy, wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., w szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Wskazał na związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), który to akt (studium) jest dokumentem ogólnym wyznaczającym pewne ramy kierunkowe zagospodarowania, pozostawiając planom miejscowym szczegółowe ustalenia przeznaczenia terenów oraz wskaźniki urbanistyczne. Podniósł, że Rada Gminy Lubasz, przyjmując skarżony plan miejscowy, brała pod uwagę nie tylko zapisy studium, ale również złożone wnioski, a skarżący nie sformułował wniosku do planu na tym formalnym etapie procedury - co za tym idzie nie wskazał swojego interesu zwiazanego z doprecyzowaniem kierunku rolniczego w planie miejscowym i umożliwieniem lokalizacji budynków. Organ stwierdził, że byłoby to jednak bez znaczenia, ponieważ badając zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz, zatwierdzonego uchwałą nr XII/81/15 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 sierpnia 2015 r., ustalił, że kierunek zagospodarowania przedmiotowego planu związany był z obszarami rolniczej przestrzeni produkcyjnej - wyłączonej z zabudowy. Z treści obowiązującego studium wynikają ustalenia dla terenu planu związane z kierunkiem rolniczym, wyłączonym z zabudowy. W związku z powyższym argument skarżącego jest bezpodstawny.

Ponadto Rada wskazała na to, że procedura uchwalania planów miejscowych jest ustalona tak, aby umożliwić wypowiedania się zainteresowanym stronom, świadomym przygotowanego projektu planu miejscowego, zarówno podczas dyskusji publicznej, jak również poprzez możliwość złożenia uwag niezadowolonym z rozstrzygnięć projektu planu. Tymczasem uwagi takie nie zostały złożone w ramach procedury uchwalenia planu.

Organ podkreślił, że zgodnie z obowiązującym studium praktycznie cały obszar objęty planem miejscowym uzyskał jednolite przeznaczenie (poza niewielkim fragmentem drogi KDW) związane z funkcją rolniczą (bez prawa zabudowy). Zwrócił też uwagę na to, że na tym obszarze znajdują się również inne grunty, nienależące do skarżącego, w tym grunty gminne. W związku z tym stwierdził, że zarzut dotyczący nierównego traktowania mija się z prawdą, a okoliczność, że ustalenia

planistyczne nie odpowiadają oczekiwaniom skarżącego nie decyduje jeszcze o naruszeniu jakichkolwiek przepisów prawa. Wójt zobowiązany jest realizować politykę przestrzenną określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Równocześnie zaś rada gminy, uchwalając plan miejscowy, związana jest konkretnym ustaleniem studium zakazującym zabudowy na terenie rolniczym znajdującym się w granicach planu. Dodatkowo podniósł, że w żaden sposób nie ograniczono możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy, związany z produkcją rolniczą - uprawą roślin.

Poza tym Rada podniosła, że tocząca się procedura związana z ustaleniem warunków zabudowy oraz procedura związana z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to niezależne procedury, gdyż należą do kompetencji innych organów (decyzja o warunkach zabudowy pozostaje w kompetencji wójta, a uchwalenie planu w kompetencji rady gminy). Wójt jest natomiast zobowiązany „kreować politykę przestrzenną gminy na bazie aktu kierownictwa wewnętrznego jakim jest studium, tym bardziej w sytuacji złożonego wniosku o warunki zabudowy niezgodnego z przytoczonym studium”.

Ponadto organ stwierdził, że przywołane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując swoje stanowisko, Rada Gminy stwierdziła, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jedną z ustaw wyznaczających granice władania rzeczą przez właściciela. Na podstawie ustaw regulujących problematykę planowania przestrzennego organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu ustalenia przeznaczenia i zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Realizując powyższe uprawnienia, Rada Gminy Lubasz działa w granicach przysługującego jej uznania. Oczywiście jest, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się zwykle sprzeczne interesy różnych podmiotów, dochodzić może do kolizji interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej, dlatego rozstrzygnięcie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej.

W piśmie procesowym z dnia 29 maja 2024 r., w wykonaniu wezwania sądowego, Wójt Gminy Lubasz uzupełnił akta sprawy – w tym przedstawił materiał

graficzny umożliwiający ustalenie położenia działki nr 24 na rysunku studium i rysunku planu – i przedstawił wyjaśnienia odnoszące się do ustaleń studium dotyczących terenów oznaczonych jako obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Na rozprawie w dniu 17 lipca 2024 r. skarżący podtrzymał skargę w całości. Wyjaśnił, że 3-4 lata temu, przed uchwaleniem planu miejscowego, uzyskał decyzję środowiskową dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku inwentarskiego. Po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i wystąpieniu o decyzję o warunkach zabudowy, Gmina zaczęła w ocenie skarżącego tworzyć trudności i przystąpiła do uchwalania przedmiotowego planu miejscowego. Gmina odmówiła ustalenia warunków zabudowy, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło tę decyzję. Gmina podnosiła okoliczność usytuowania szkoły w odległości ok. 500 m od miejsca projektowanej inwestycji. Składane były petycje przeciwko inwestycji skarżącego. Skarżący oświadczył, że uzyskał również petycję na korzyść projektowanej inwestycji. W ocenie skarżącego, przedmiotowa uchwała ma służyć jedynie temu, by zablokować projektowaną inwestycję. Skarżący dodatkowo oświadcza, że jego zdaniem, na terenach rolnych powinny powstawać budynki rolne związane z produkcją rolną.

W odpowiedzi na pytanie Sądu skarżący dodał, że grunty jego działki objętej planem są klasy V i aktualnie grunty te są wykorzystywane pod uprawy polowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Ponadto Sąd zauważa, że zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935) - dalej: p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, w tym przede wszystkim na podstawie przedstawionych przez organ akt planistycznych i pism procesowych stron wraz z załącznikami. Analiza i ocena prawna okoliczności niniejszej sprawy nastąpiła na gruncie faktów znajdujących odzwierciedlenie w aktach tejże sprawy (por. np. orzecznictwo powołane w wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt III OSK 2678/21, dostępnym w bazie orzeczeń pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W następnej kolejności Sąd wyjaśnia, że nie było żadnych wątpliwości co do tego, że skarga w przedmiotowej sprawie jest dopuszczalna z przyczyn przedmiotowych i podmiotowych.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wyjaśnić należy, że zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, ale jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego – a zatem wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, jak np. zniesienia, ograniczenia, czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Warto podkreślić, że przy ustalaniu legitymacji skarżącego, w przypadku zaskarżenia decyzji organu odwoławczego w przedmiocie warunków zabudowy decydujące znaczenie ma art. 50 p.p.s.a., natomiast w przypadku zaskarżenia uchwały w trybie art. 101 u.s.g. ten właśnie przepis, który stanowi *lex specialis* w stosunku do tego pierwszego przepisu (por. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone m.in. w wyrokach z dnia 20 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 1932/07 i 7 marca 2012 r. sygn. akt II GSK 120/11 - dostępne jw.).

Przypomnieć przy tym należy, że zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1) i każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, jak i ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (ust. 2).

W warunkach niniejszej sprawy strona skarżąca wykazała, że w wyniku podjętej uchwały planistycznej doszło do naruszenia jej interesu prawnego. Innymi słowy, istnieje związek między zawartymi w kwestionowanej uchwale unormowaniami a jej własną, indywidualną sytuacją prawną wynikającą z prawa materialnego. W przekonaniu Sądu plan miejscowy narusza uprawnienia

właścicielskie skarżącego, wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) czy też szerzej - z przepisów Konstytucji (art. 21 ust. 1 oraz art. 64).

W ten też sposób strona wykazała legitymację skargową w niniejszej sprawie.

Motywuując taki wniosek, należy zauważyć, że skarżący występuje w tej sprawie jako właściciel nieruchomości stanowiącej działkę nr 24 położoną w obrębie wsi Jędrzejewo, w gminie Lubasz, która objęta została postanowieniami zakwestionowanego planu miejscowego wprowadzającego określone przeznaczenie dla terenu obiecującego kilka działek (łącznie ok. 8 ha) i warunki ich zagospodarowania (w tym ograniczenia w ich zagospodarowaniu). Ponadto, w skardze i w odpowiedzi na skargę strona wskazała na swoje zamiary inwestycyjne względem tej nieruchomości – w zakresie rolnictwa (chów trzody chlewnej).

Z całokształtu okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że strona skarżąca wykazała istnienie i bezpośrednie naruszenie jej własnego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. na skutek podjęcia kwestionowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego. Sąd przeanalizował pod tym względem materiał procesowy zawarty w aktach sprawy. Sąd oparł się w tym względzie zarówno w materiałach planistycznych, jak na pismach procesowych stron postępowania i pozyskanych uzupełniających dokumentach (przedstawionych przez organ na wezwanie Sądu). Sąd rozstrzygnął co do zasadności skargi, orzekając – jak już wspomniano – na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Strona, inicjując postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., wykazała istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny) oraz to, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na sytuację prawną strony. Natomiast od oceny, czy ingerencja taka mieściła się w prawnie wyznaczonych granicach władztwa planistycznego gminy, czy też je przekraczała – a zatem była bezprawna – zależała dopuszczalność stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Skoro ustanowione w wyżej przywołanych ustawach warunki formalne i materialne dopuszczalności wniesienia skargi na uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego zostały w przedmiotowej sprawie zachowane, należało przejeść do merytorycznego rozpatrzenia sprawy i ocenić, czy zaskarżona uchwała planistyczna, kontrolowana w granicach sprawy zakreślonych w skardze, naruszała przepisy obowiązujące w dacie jej podjęcia (znajdujące zastosowanie w danej sprawie). Kontrola ta podlegała jednak ograniczeniom wynikającym ze specyfiki skargi

wnoszonej na podstawie art. 101 u.s.g., bowiem w przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy na warunkach określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g. merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu, mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem lub takiej, na którą postanowienia planu bezpośrednio oddziałują. Natomiast uwzględnienie skargi powinno nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2992/14). Z tego też właśnie powodu strona skarżąca musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną, czyli udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jej sferę prawnomaterialną.

Z tych wszystkich względów dalsze rozważania dotyczące merytorycznej oceny zaskarżonego planu miejscowego należy rozpocząć od uwagi, że Sąd uczynił to wyłącznie w graniach interesu właściciela nieruchomości objętej ustaleniami tego planu, tj. w zakresie, w jakim legitymowany był do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie planu miejscowego w trybie art. 101 u.s.g. Charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawia, że w przypadku wniesienia skargi dotyczącej planu, sąd ma obowiązek w pierwszej kolejności ustalić przedmiot zaskarżenia, którym niekoniecznie musi być cały plan miejscowy. Przedmiotem zaskarżenia mogą być również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych ustaleniami planu. Jeśli skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości – czy to poprzez ich objęcie swoimi postanowieniami, czy też oddziaływanie na zasadzie bezpośredniego sąsiedztwa (graniczenia) z konkretnym terenem objętym planem miejscowym. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie planu miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do nieruchomości skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakkolwiek

wpływ na interes prawny skarżącego (tak NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 117/13).

Konsekwentnie też, poza granicami podmiotowymi i przedmiotowymi tego rodzaju sprawy pozostają wszystkie te części planu (postanowienia części tekstowej planu i załącznika graficznego – rysunku planu), które obejmowałyby ocenę naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy (por. wyrok NSA z 25 marca 2021 r., II OSK 3040/20, dostępny jw.). W postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie „w granicach” interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu miejscowego, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli zatem skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych (patrz wyroki NSA z dnia 8 maja 2019 r. sygn. II OSK 1544/17, 25 października 2019 r. sygn. II OSK 1905/19, 18 czerwca 2020 r. sygn. akt II OSK 334/20 i 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 2296/19 - orzeczenia dostępne jw.).

W następnej kolejności trzeba zaznaczyć, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko 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. Przepis art. 28 u.p.z.p., jako *lex specialis*, stanowi niewątpliwie modyfikację ogólnej reguły wyrażonej w art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którą uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jeżeli naruszenie prawa jest istotne (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 1981/16). Za istotne naruszenie prawa w tym zakresie, skutkujące nieważnością aktu planistycznego w całości lub w części, należy rozumieć jedynie takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania aktu planistycznego. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego (tzw. procedury planistycznej), którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu

doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Te kwestie regulują przepisy art. 17 i nast. u.p.z.p. W tym wypadku, z uwagi na art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688) - w brzmieniu dotychczasowym, tj. sprzed zmiany, która weszła w życie zasadniczo w dniu 24 września 2023 r.

Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego, których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia: 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 i 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08 - dostępne jw.). Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. - określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym obowiązkowo (ust. 2) oraz w zależności od potrzeb (ust. 3).

Sąd po zapoznaniu się z aktami planistycznymi nie dopatrył się, w granicach sprawy wyznaczonych interesem prawnym skarżącego, istotnego naruszenia procedury podejmowania uchwały planistycznej w zakresie art. 17 u.p.z.p., który reguluje kolejne etapy działania w procesie planistycznym. Nie stwierdził takich ewentualnych wad proceduralnych w podejmowaniu uchwały, które wskazywałyby na istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Akta planistyczne dokumentowały podjęcie w tej sprawie sekwencji działań i innych czynności, określonych w art. 17 i nast. u.p.z.p.

Wobec powyższego, przedmiotem dalszej oceny Sąd uczynił te merytoryczne postanowienia zawarte w kwestionowanej uchwale, które dotyczą przeznaczenia i przewidzianego sposobu zagospodarowania terenów rolniczych oznaczonych symbolem R (1R i 2R), na którym znajduje się wyżej opisana działka należąca do skarżącego. Konkretnie zaś chodzi o działkę nr 24 znajdującą się na części tego terenu, zostały oznaczone w planie symbolem 1R. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, w

niezbędnym zakresie rozważania te zostaną także powiązane z uzasadnieniem zaskarżonej uchwały oraz postanowieniami studium.

Jak już wspomniano, skarga okazała się – tu dodać należy, że w swej zasadniczej części – uzasadniona. Zarazem Sąd wyjaśnia, że w orzecznictwie podkreśla się, że prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku nie wymaga szczegółowego odniesienia się przez sąd pierwszej instancji do wszystkich zarzutów skargi oraz podniesionej w niej argumentacji, a jedynie odniesienia się w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli zaskarżonego aktu administracyjnego. Z art. 141 § 4 p.p.s.a. nie wynika dla sądu administracyjnego obowiązek szczegółowego omówienia w uzasadnieniu każdej okoliczności, czy każdego argumentu lub twierdzenia, jakie pojawiło się w badanej sprawie. Uzasadnienie wyroku ma być „zwięzłe”, co należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny powinien się odnieść wyłącznie do kwestii istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, aby nie czynić wywodu nadmiernie rozbudowanym, a przez to niejasnym (por. wyroki NSA z dnia 20 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 2042/16 i 7 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2406/22, dostępne jw.).

Wobec powyższego Sąd z miejsca, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzestaje na stwierdzeniu, że procedura planistyczna została wyczerpująco uregulowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie stosuje się do niej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a jedynie w sytuacji wyraźnej delegacji ustawowej możliwe byłoby stosowanie przepisów tego Kodeksu (patrz np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 176/13, dostępny jw.). Równie nieskuteczna okazała się próba powiązania wadliwości planu miejscowego z naruszeniem art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. poprzez odwołanie się do potencjalnych, przyszłych skutków fiskalnych realizacji inwestycji zamierzonej przez skarżącego, a której miały dotyczyć toczące się „postępowania administracyjne w przedmiocie inwestycji obejmującej budowę tuczami do chowu trzody chlewnej”. Wobec tego zarzuty skargi w tym zakresie okazały się całkowicie chybione.

Jak już to zostało wyartykułowane, w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka w granicach interesu prawnego skarżącego. Wobec tego, w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu miejscowego (por. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym

skarżącego. Z łącznego odczytania zarzutów i wniosków (żądań) skargi wynika, że skargą objęto konkretne postanowienia planu miejscowego, tj. § 7 pkt 2 dotyczący obydwu terenów R. Niemniej jednak, ze względu na granice rozpoznania skargi wyznaczone interesem prawnym skarżącego, należało przyjąć, że chodzi tutaj o tę część powyższego terenu, na której znajduje się należąca do skarżącego działka nr 24, stanowiąca część obszaru przeznaczonego w planie miejscowym pod tereny rolnicze oznaczone symbolami 1R i 2R (§ 3.1 pkt 1) – w tym wypadku - 1R – odpowiednio też wyznaczone na rysunku planu (§ 1 ust. 2 pkt 1).

Podstawowe i rozstrzygające o kierunku załatwienia niniejszej sprawy sądowoadministracyjnej były kwestie związane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z gruntu, dla którego plan miejscowy wprowadza określone przeznaczenie. Warto zauważyć, że zwykle też to nie samo przeznaczenie danego terenu pod określone zagospodarowanie, lecz nakazy i zakazy związane z takim zagospodarowaniem istotnie determinują wykonywanie prawa własności nieruchomości. Dlatego tak istotne jest wyważenie interesu prywatnego i publicznego - i takie zaproponowanie rozwiązań planistycznych, co do których można wyprowadzić powinność tolerowania przez właściciela działki ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK 1266/19, dostępny jw.).

Wymaga podkreślenia, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie może zostać pominięty. Wobec tego w procesie planistycznym należy brać pod uwagę nie tylko chociażby wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 1 pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 pkt 2), wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 pkt 3), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 pkt 5) czy walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6) i potrzeby interesu publicznego (art. 1 pkt 9), ale również kwestie ochrony prawa własności (organ planistyczny obowiązany jest uwzględnić prawo własności). Nadto, 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 (art. 1 ust. 3).

Tak też nakazuje interpretować władztwo planistyczne gminy m.in. przywołany już wcześniej art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p., który chroni interes indywidualny. Ograniczenie prawa własności powinno pozostać w proporcji do celów ustanowienia tego ograniczenia. Skoro zaś, uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 331/17, dostępnym jw.). Ustalenie przeznaczenia terenu, jak również określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). W ten sposób plan może kształtować i kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości i jego postanowienia mogą prowadzić do ograniczeń prawa własności, ale nie do takich, które faktycznie prowadziłyby do naruszenia jego istoty. Tak jak prawo własności (art. 140 k.c.), również i władztwo planistyczne gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie jest prawem absolutnym, gdyż ma granice wynikające m.in. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującego zasadę proporcjonalności (por. wyroki NSA z 24 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 307/12, 18 maja 2012 r. sygn. akt II OSK 618/12 i 15 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 710/12 - dostępne jw.). Ograniczenie prawa własności na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym instrumentem zagospodarowania przestrzennego. Ten sposób ingerencji w prawo własności jest jednak dozwolony na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności. Skoro bowiem, uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja powinna uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 331/17, dostępny jw.). Ograniczenia godzące w istotę prawa własności, to przede wszystkim ograniczenia, które w istocie pozostawiają właścicielowi działek jedynie pozór prawa własności. Właściciel dotknięty takimi ograniczeniami jest właścicielem jedynie nominalnie (patrz: wyrok NSA z 4 grudnia 2012 r. II OSK 2249/12, dostępny jw.).

W ocenie Sądu, w zaskarżonym planie w stosunku do nieruchomości skarżącego lokalny prawodawca w sposób nieproporcjonalny dał prymat interesowi publicznemu (również interesowi społeczności lokalnej) nad interesem prywatnym. W toku postępowania planistycznego, jak w postępowaniu sądowym nie zostały bowiem wskazane takie okoliczności, które jednoznacznie potwierdziłyby zasadność i

konieczność wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń w zagospodarowaniu terenów rolniczych, które wprowadziła Rada na obszarze obejmującym m.in. działkę skarżącego znajdującą się na terenie oznaczonym symbolem 1R.

Przywołane przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1 i 9 u.p.z.p. przewidują wprawdzie, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz potrzeby interesu publicznego, lecz zarazem art. 1 ust. 2 pkt 7 nakazuje także uwzględniać prawo własności. Jednocześnie należy zaznaczyć, że obowiązek uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności nie dotyczy jedynie prawa własności inwestora, ale również prawa własności innych podmiotów, w tym właścicieli nieruchomości położonych w pobliżu nieruchomości inwestora (patrz: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt II OSK 1858/21, dostępny jw.).

Trzeba mieć zarazem na względzie, że „interes publiczny” (rozumiany szeroko, jako obejmujący m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia czy inne potrzeby interesu publicznego) nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie planistycznej rozwiązania prawne oparte są bowiem na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego (patrz: wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 776/11, dostępny jw.). Jednoznacznie wskazuje na to wspomniany art. 1 ust. 3 u.p.z.p., który 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.

Przy tym, powinność wzięcia interesu publicznego i interesów prywatnych występuje zawsze, niezależnie od tego, czy w procedurze planistycznej były zgłaszane wnioski i uwagi zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu lub zmian w zakresie jego zagospodarowania. W razie zgłoszenia takich interesów organ planistyczny nie może ich pominąć w toku postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego, co w szczególności przejawia się w konieczności rozpatrzenia uwag do projektu planu (patrz: art. 17 pkt

11-14, art. 19 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego też przedstawiona w odpowiedzi na skargę argumentacja, wskazująca na brak aktywnego udziału skarżącego w procedurze planistycznej, nie mogła stanowić dostatecznego uzasadnienia dla przyjętych w planie miejscowym ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie nieruchomości skarżącego.

Zakwestionowane postanowienie planu miejscowego, dotyczące wcześniej opisanej działki gruntowej skarżącego, nie przeszło konstytucyjnego testu proporcjonalności, z którego wynikają trzy kryteria oceny ograniczeń praw i wolności: jedno formalne oraz dwa materialne. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK 1593/19 (dostępnym jw.) – po pierwsze, ograniczenie musi być wprowadzone ustawą; po drugie, nie może ono prowadzić do naruszenia istoty prawa; i po trzecie, ograniczenie musi być „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Trzecie kryterium dotyczy zachowania zasady proporcjonalności sensu *stricto*, rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zasadę proporcjonalności należy postrzegać jako zakaz ustawodawcy nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Uniwersalnie jest ona rozumiana jako „nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów”. Trybunał Konstytucyjny, badając, czy dane ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieści się w zasadzie proporcjonalności, poszukuje odpowiedzi na trzy pytania: czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (por. orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 12). Wynika z tego, że wprowadzone ograniczenia muszą być usprawiedliwione, co oznacza także, że ich wprowadzenie powinno być przekonująco uzasadnione m.in. w uzasadnieniu projektu planu miejscowego sporządzanego stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II OSK 1544/19). Są to wyzwania stawiane prawodawcy, także lokalnemu, w ramach obowiązującej zasady demokratycznego państwa prawnego, o jakiej mowa w art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Sądu, uzasadnienie dla przyjętych rozwiązań planistycznych – tak zawarte w motywach uchwały intencyjnej nr XXVII/246/21 Rady Gminy Lubasz z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie przestąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie drogi Prusinowo – Jędrzejewo w obrębie wsi Jędrzejewo, jak i w uzasadnieniu samego planu miejscowego (uchwały nr LX/472/2023 Rady Gminy Lubasz z dnia 19 grudnia 2023 r.), a także przedstawione w postępowaniu sądowym – wskazują na niewykazanie przez lokalnego prawodawcę w niniejszej sprawie spójności pomiędzy względami ochrony gruntów rolnych, ochrony środowiska i oddziaływania inwestycji na środowisko a określoną w planie możliwością zagospodarowania gruntu (§ 3.1 pkt 1, § 5, § 7 planu), z jednoczesnym wprowadzeniem w § 7 pkt 2 w zasadzie całkowitego zakazu zabudowy.

Co do zgodności przyjętych rozwiązań z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należy wyjaśnić, że przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w związku z brzmieniem art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 3 [pkt 2] ustawy zmieniającej z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz.U. z 2023 r., poz. 1688) stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Użyty w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zwrot „nie narusza” oznacza, że pomiędzy treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a treścią uchwalonego planu miejscowego nie musi zachodzić pełna zgodność, gdyż wystarczy, aby nie było sprzeczności pomiędzy tymi ustaleniami (por. wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2525/18, dostępny jw.). Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (patrz np. wyroki NSA z dnia 19 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 829/16 i 6 czerwca 2023 r. sygn. akt II OSK 1897/20, dostępne jw.).

W takiej sytuacji, w zależności od całego kontekstu treści studium, również postulowane w tym akcie zakazy nie muszą być stosowane bezwzględnie przy uchwalaniu planu miejscowego. Jak to wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 1757/15 (dostępnym jw.), prawidłowa wykładnia art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 *ab initio* u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że zgodność ustaleń planistycznych z postanowieniami studium stanowi warunek konieczny, ale bynajmniej nie wystarczający do uznania odnośnych ustaleń planu miejscowego za niewadliwe. Już z faktu, że studium gminne nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.) – a więc nie jest powszechnie obowiązującym prawem (argument *a contrario* z art. 87 ust. 2 Konstytucji), lecz jedynie aktem o charakterze wewnętrznym, wiążącym wyłącznie gminne organy planistyczne (por. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 *ab initio* u.p.z.p.) – wynika, że w sporach z obywatelem o legalność postanowień planu miejscowego nie można zastaniać się zgodnością tych postanowień z ustaleniami studium. Tym bardziej, że to jeden i ten sam organ – rada gminy – jest uprawniony zarówno do uchwalania oraz zmiany studium (art. 12 ust. 1 i art. 27 u.p.z.p.), jak i uchwalania oraz zmiany planu miejscowego (art. 20 ust. 1 i art. 27 u.p.z.p.).

Poza tym, organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. Stopień związania planów ustaleniami Studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia z dnia 5 lutego 2013 r. sygn. akt II OSK 2473/12, dostępny jw.).

Sama tylko zgodność przyjętych rozwiązań planistycznych z ogólnymi wytycznymi obowiązującym studium kierunków uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie świadczy zatem jeszcze o dopuszczalności zastosowania danego rodzaju zakazu czy ograniczenia. Te bowiem są uzależnione od przejścia przywołanego testu proporcjonalności. Dlatego też postanowienia obowiązującego na tym terenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie mogłyby stanowić wyłącznej i dostatecznej podstawy do wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości bez wykazania zaistnienia odpowiednich, usprawiedliwionych powodów.

W konsekwencji trzeba mieć na uwadze, że nawet w sytuacji, gdy nie można wprost przypisać organowi planistycznemu, że nieprawidłowo uznał, iż plan

miejscowy nie narusza ustaleń studium – tj. w razie przyjęcia, że organ gminy wprost nie naruszył art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przy uchwalaniu planu miejscowego – to kwestią otwartą jest, czy doszło w danej sprawie naruszenia władztwa planistycznego poprzez nieuzasadnione, niespójne i niekorzystne dla właściciela (według stanu zagospodarowania działki przed uchwaleniem planu) ustalenie przeznaczenia jego terenów w planie miejscowym.

W tym kontekście Sąd zwraca uwagę na to, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubasz, przyjętego uchwałą nr XII/81/15 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 sierpnia 2015 r. (Część III Kierunki zagospodarowania przestrzennego i polityka przestrzenna) w pkt 1.2.3. Strefa rolna (w ramach [1.] Podstawowych kierunków zagospodarowania przestrzennego, a dalej [1.2.] Wielkoobszarowych stref polityki przestrzennej) wyodrębniono strefę priorytetów dla rolnictwa na obszarach wsi: Sławno, Prusinowo i Jędrzejewo. Zgodnie z treścią studium, na obszarze priorytetów dla rolnictwa należy: wyłączyć z zabudowy obszary II i III klasy o arealach wymagających zgody ministra, ograniczyć zabudowę rozproszoną tylko do przypadków realizowania siedliska wielkoobszarowego gospodarstwa rolnego, wyznaczyć obszary dla lokalizacji zakładu przetwórstwa rolno-spożywczego.

Natomiast w Prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej na potrzeby uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego (IV. Analiza ustaleń miejscowego planu, 3. Analiza i ocen wpływu na poszczególne komponenty środowiska we wzajemnym powiązaniu) - Wpływ na gleby i powierzchnię ziemi stwierdzono, że miejscowy plan nie przewiduje wprowadzenia terenów zabudowy, a zarazem wskazano na to, że gleby na przedmiotowym obszarze są średnich i słabych klas - i nie podlegają ochronie na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Sam skarżący wyjaśnił z kolei na rozprawie, że jego zdaniem na terenach rolnych powinny powstawać budynki rolne związane z produkcją rolną, a grunty jego działki objętej planem są klasy V i aktualnie grunty te są wykorzystywane pod uprawy polowe.

W takiej sytuacji powołanie się przez Radę Gminy na to, że studium wskazuje kierunek zagospodarowania przedmiotowego planu jako obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej - wyłączonej z zabudowy – a zatem w istocie zastąpienie się przepisami art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – było nieadekwatne do treści studium gminnego i uwarunkowań terenu objętego planem miejscowym, jak i nieskuteczne. Nie mogło to

w konsekwencji stanowić dostatecznej podstawy do wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie działki skarżącego.

Tymczasem uzasadnienie zaskarżonej uchwały koncentruje się na tym, że podjęcie uchwały miało na celu ustalenie dla obszarów objętych planem funkcji zgodnej z kierunkiem zagospodarowania określonym w studium, tj. funkcji rolniczej, gdyż zgodnie ze studium obszar objęty planem miejscowym położony jest na obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej wyłączonej z zabudowy. Z kolei w uchwale intencyjnej nr XXVII/246/21 Rady Gminy Lubasz z dnia 29 czerwca 2021 r. nie tylko wskazano na powyższy cel, ale również na to, że uchwalenie planu spowoduje kontynuację funkcji rolniczej przy drodze powiatowej, wprowadzonej w planie zagospodarowania przestrzennego wsi Jędrzejewo uchwalonym uchwałą nr XXI/218/09 Rady Gminy w Lubaszcu z dnia 25 czerwca 2009 r. Ponadto w uzasadnieniu uchwały intencyjnej wyjaśniono, że uchwalając plan w 2009 roku, podjęto decyzję o ograniczaniu rozwoju zabudowy przy drodze powiatowej z Jędrzejewa do Prusinowa, co z uwagi na charakter wsi oraz bliskie sąsiedztwo szkoły jest uzasadnione.

Tak łącznie ujmowana argumentacja, cele i intencje organu planistycznego nie mogły, zdaniem Sądu, stanowić dostatecznego wykazania niezbędności zastosowania tak dalece idącego ograniczenia wykorzystania gruntów, jak zastosowany zakaz zabudowy działki skarżącego przeznaczonej pod tereny rolnicze. Poza tym Sąd ubocznie zauważa, że działka ta – jak można wywnioskować z kontekstu wypowiedzi organu gminnego – znajduje się też w dalszej odległości od wsi Jędrzejewo i szkoły. Intencja kontynuacji ograniczania rozwoju zabudowy przy drodze powiatowej z Jędrzejewa do Prusinowa, jaka została wprowadzona w innym planie dotyczącym gruntów na terenie wsi Jędrzejewo, nie mogła zastąpić konieczności wyważenia różnych wartości, w sytuacji gdy gmina decyduje się wprowadzenie niemal całkowitego zakazu zabudowy na danym gruncie.

Sąd również zauważa, że w kontekście podnoszonych przez obydwie strony sporu kwestii dotyczących postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia skarżącego, Wójt i Rada Gminy Lubasz tym bardziej winny wszechstronnie rozważyć wszystkie kwestie związane z ograniczeniem prawa własności skarżącego. Należy bowiem tym bardziej oczekiwać szczególnie wnikliwego przedstawienia w uzasadnieniu do planu miejscowego sposobu wyważenia spornych interesów w sytuacji, gdy kontekst czasowy sugeruje,

że ów plan miejscowy mógł mieć w istocie po części charakter „interwencyjny”, stanowiąc niejako odpowiedź na zamiary inwestycyjne właściciela jednej z niewielu nieruchomości objętych planem.

Przy tym, w planie miejscowym widoczna jest pewna niespójność i niekonsekwencja, gdyż w § 5 zaskarżonej uchwały, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz kształtowania krajobrazu, dla terenów o przeznaczeniu rolniczym został wprowadzony zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów odrębnych, z wyłączeniem inwestycji celu publicznego, zalesień i melioracji. W związku z tym, w ocenie Sądu, w świetle planu dopuszczalna jest realizacja innych przedsięwzięć, w tym mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz.1839 ze zm.). Natomiast w § 7, w ramach parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, dla terenów 1R i 2R organ ustalił m.in. w pkt 1 - utrzymanie rolniczej funkcji terenu, a zarazem w pkt 2 zakaz zabudowy, z uwzględnieniem wyjątków określonych w pkt. 4. Ponadto w § 7 wskazał na dopuszczenie wprowadzenia zieleni naturalnej, zadrzewień i zakrzewień, łąk, pastwisk oraz upraw polowych (pkt 3), a także lokalizacji urządzeń wodnych, dojazdów i dojazdów oraz wszelkich robót budowlanych dotyczących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej o ile nie będzie to powodować konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W takiej sytuacji plan z jednej strony nie zakazuje, a zatem *a contrario* dopuszcza na tym terenie nawet przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - o ile będą mieściły się w ramach rolniczej funkcji terenu, a zarazem w zasadzie wyłącza możliwość zabudowy tego terenu.

Zdaniem Sądu, wobec takich postanowień planu miejscowego nieruchomość skarżącego wprawdzie zachowała w planie miejscowym przeznaczenie rolnicze, jednakże ze względu na wprowadzone zakazy i nakazy, praktycznie pozbawiono go – bez odpowiednio ważnych racji wynikających z interesu publicznego – możliwości pełnego wykorzystania tych gruntów do produkcji rolniczej. Nie ma co do tego wątpliwości w kontekście ujawnionych zamierzeń inwestycyjnych skarżącego.

Sąd ponownie przypomina, że ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości musi być każdorazowo poprzedzona rozważeniem trzech kwestii: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności *sensu stricto*). Z powyższych reguł ustawowych i konstytucyjnych wynika, że organy gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów. Niewątpliwie rozstrzygnięcie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym - i odwrotnie (tak NSA w wyroku z 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2677/20, dostępnym jw.).

W ocenie Sądu, z całokształtu postanowień zakwestionowane planu miejscowego wynika, że Rada wprowadziła na terenach obejmujących m.in. działkę skarżącego o przeznaczeniu rolnym (jako tereny rolnicze) takie ograniczenia w wykorzystaniu i zagospodarowaniu, które w praktyce stanowią zakaz jakiegokolwiek szerszego, intensywniejszego zagospodarowania nieruchomości, zgodnego z ich rolniczym przeznaczeniem. Tymczasem w danych warunkach racjonalne może być również zagospodarowanie na inne cele rolnicze niż np. produkcja roślinna. Podane przez Radę motywy takich rozwiązań planistycznych, w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, nie stanowiły o odpowiednim wyważeniu wartości podlegających uwzględnieniu i ochronie w ramach stanowienia porządku przestrzennego gminy. W ramach realizacji swojego uprawnienia gmina zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym oraz odpowiednim jego wyważeniem w odniesieniu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności w ingerowaniu w prawa podmiotów

prywatnych i racjonalnego postępowania w perspektywie oddziaływania na prawo własności i ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (patrz: wyrok NSA z 14 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 1281/16, dostępny jw.).

Takie działanie narażało Radę na zarzut nadużycia władztwa planistycznego w zakresie, w jakim organ ukształtował przeznaczenie, sposób zagospodarowania i związane z nim zakazy i nakazy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 1R. Organ nie tylko nie wykazał, że wprowadzone rozwiązania są zgodne ze wskazywanym przez niego interesem publicznym, ale też nie zdołał dowieść, że są to rozwiązania konieczne dla realizacji takich celów. Warto też zwrócić uwagę na to, że ochrona gruntów rolnych wynika samych przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (aktualnie: Dz.U. z 2024 r., poz. 82). Zapobieganie zmianie przeznaczenia takich gruntów, jak i degradacji gleb wynika z zasad określonych w tej ustawie, zgodnie z którymi zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze może właśnie nastąpić w planie miejscowym po spełnieniu warunków określonych w art. 7 i art. 10 tej ustawy. Poza tym ustawa ta reguluje również zasady wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (art. 11 ustawy). Zarazem jednak w art. 2 ust. 1 ustawa ta stanowi, że gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są nie tylko grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne (pkt 1), ale również m.in. pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (pkt 3) i pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych (pkt 4).

Poza tym brak jest odpowiedniej analizy spomych zagadnień i umotywowania wyboru środków, za pomocą których lokalny prawodawca zamierzał domniemany konflikt interesów rozwiązać. Było to szczególnie istotne w kontekście szacowania wartości interesu publicznego oraz interesów prywatnych (tu: interesu skarżącego jako właściciela gruntu o przeznaczeniu rolniczym). Również Prognoza oddziaływania na środowisko sporządzona na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego nie dała jednoznacznej odpowiedzi na te pytania, mimo że niezbędne było należyte wyjaśnienie dokonanego przez organ gminy wartościowania (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Po 420/22, dostępny jw.).

Zdaniem Sądu, ani motywy uzasadnienia zaskarżonej uchwały, ani też powody przyjęcia uchwały intencyjnej w takim kształcie, jak i argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę nie pozwalają na wniosek, że zostały wszechstronnie rozważone wszystkie dobra podlegające ochronie w procesie planistycznym i nastąpiło wyważenie konfliktu pomiędzy tymi dobrami. W sprawie zabrakło rzeczowego wyjaśnienia wskazującego na to, że jedynym i koniecznym rozwiązaniem dla realizacji celów planu i chronionych nim dóbr i wartości jest wprowadzenie niemal całkowitego zakazu zabudowy na terenie o przeznaczeniu rolniczym. Sąd jeszcze raz podkreśla, że nie stanowi takiej podstawy wskazany w studium kierunek zagospodarowania terenów, na których znajduje się grunt skarżącego.

Podsumowując, sądowa ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości na terenie oznaczonym symbolem 1R doprowadziła do negatywnych odpowiedzi na trzy wyżej sygnalizowane pytania: 1) wprowadzona regulacja, ze względu na swoją niespójność, nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków w zakresie ochrony gleb i terenów mieszkalnictwa; 2) regulacja ta nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana – organ nie wykazał tego w toku procesu planistycznego ani w postępowaniu sądowym; 3) w takich warunkach efekty wprowadzanej regulacji (wyżej omówionych zakazów i nakazów) pozostają w dysproporcji do ciężarów (ograniczeń w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości) nakładanych na obywatela. Przede wszystkim zaś Rada nie wykazała, dlaczego wprowadzono tak daleko idące ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, jak zakaz zabudowy terenów rolniczych, i to w sytuacji, gdy jednocześnie nie zakazała, a zatem dopuściła w planie miejscowym możliwość realizacji na terenie rolniczym przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Można zatem uznać, że dla celów ochrony innych wartości (interesu lokalnego, publicznego) organ bez wykazania konieczności takiego działania wyszedł zbyt daleko na przedpolu ochrony tychże dóbr, całkowicie poświęcając w tym celu interes prywatny, indywidualny właściciela gruntów rolnych znajdujących się na obszarze objętym planem miejscowym. W ten sposób uchwalił plan miejscowy bez należytej realizacji wymogu wynikającego z art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 u.p.z.p., czyli uwzględnienia prawa własności i wyważenia interesu publicznego i interesów prywatnych.

W konsekwencji, Radzie należało przypisać istotne naruszenie zasad sporządzania aktu prawa miejscowego, tj. art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 6 art. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 u.p.z.p., wynikające z uchybienia zasadom określonym w art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Z przywołanych przepisów konstytucyjnych i ustawowych wynika, że określane w planie miejscowym na podstawie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. m.in. przeznaczenie terenów (pkt 1), zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2), zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3), zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (pkt 6), warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) muszą być usprawiedliwione. Przy tym powinny być wprowadzane z poszanowaniem zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – bez uznaniowego faworyzowania interesów jednych obywateli ponad interesy drugih. Zatem ich zastosowanie powinno być przekonująco uzasadnione na etapie projektu planu miejscowego sporządzanego stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

W toku procedury planistycznej i na etapie postępowania sądowego nie doszło do odpowiedniego zobrazowania przez organ, w jaki sposób zrealizowano wymóg wagi interesu publicznego i interesu prywatnego, a tym samym czy działaniem legalnym było daleko idące ograniczenie prawa własności skarżącego, w szczególności w postaci wprowadzenia zakazu zabudowy. W takich warunkach ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntów skarżącego oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania należało uznać za nieproporcjonalne ograniczenie możliwości użytkowania i zabudowy jego nieruchomości.

W takich warunkach Sąd uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren działki nr 24 położonej w obrębie Jędrzejewo. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nastąpiło w granicach sprawy, tj. w takim zakresie, w jakim zostały zakwestionowane postanowienia planu, odnoszące się do działki stanowiącej własność skarżącego, znajdującej się na terenie oznaczonym w tym planie symbolem 1R.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł, jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie 2 sentencji na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wniosek strony i wynik sprawy oraz wysokość uiszczonych kosztów sądowych (300 zł wpisu od skargi), a także

wynagrodzenie należne zawodowemu pełnomocnikowi (480 zł) zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1935) oraz koszt opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (17 zł).

Odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku dotyczącego wzajemnego zniesienia kosztów postępowania pomiędzy stronami, Sąd wyjaśnia, że nie znalazł podstaw do odstąpienia od ogólnej reguły z art. 199 i art. 200 p.p.s.a. Co od zasady, strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 199). Natomiast art. 200 p.p.s.a. przewiduje, że w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
*Anna Kacmarek*

st. sekretarz sądowy

**UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia**

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP139484687

**Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa adresata dokumentu: GMINA LUBASZ

Identyfikator adresata: gminalubasz

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

**Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa nadawcy: WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W POZNANIU

Identyfikator nadawcy: WSAPOZNAN

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

**Dane poświadczenia**

Data doręczenia: 2024-08-20T09:51:48.107

Data wytworzenia poświadczenia: 2024-08-20T09:51:48.107

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK197568223

**Dane uzupełniające (opcjonalne)**

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 197568223

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a., w związku z art. 158 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a., w związku z art. 158 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**Dane dotyczące podpisu**

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-17f4a8810b23cda671c46ed41842eec8 :

referencja ID-9c66ffea9c016a12d6036976dd02dcb5 : Dor%C4%99czenie%20%20-%20Rada%20Gminy%20Lubasz.xml

referencja : #xades-id-75df6da81c036885d4521f2216193cea