

zm. 07.11.16. 2025

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

Dnia 5 lutego 2026 r.
Sygn. akt IV SA/Po 916/25

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

WPLYNĘŁO
URZĄD MIASTA I GMINY
W SWARZĘDZU
06-02-2026
Ilość załączników
podpis
Rada Miejska w Swarzędzu....

ul. Rynek 1
62-020 Swarzędz

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 2 lutego 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 3 grudnia 2025 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Magdaleny Nowak. Jednocześnie zwraca akta administracyjne.

Załączniki:

1. odpis orzeczenia
2. akta administracyjne 1 segregator

Anna Kaczmarek

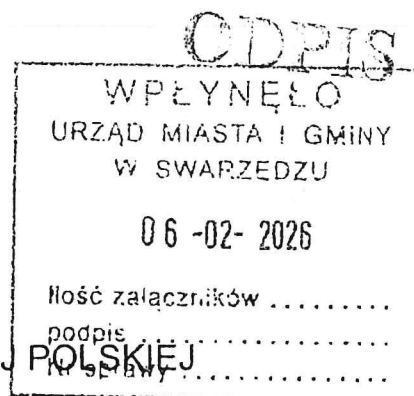
st. sekretarz sądowy

Sygn. akt IV SA/Po 916/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Dnia 3 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
	Sędzia	WSA Monika Świerczak (spr.)
	Sędzia	WSA Wojciech Rowiński

Protokolant st. sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 grudnia 2025 r.

sprawy ze skargi Magdaleny Nowak

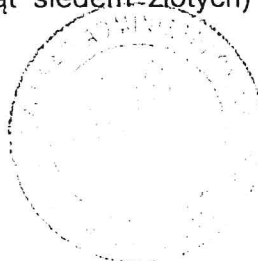
na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu

z dnia 1 lipca 2025 r. nr XX/197/2025

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część obrębu Gruszczyń, Kobylnica, Uzarzewo i Uzarzewo Katarzynki
- część II.D

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części w jakiej działka nr 9, obręb Katarzynki – Uzarzewo, identyfikator działki 302116_5.0016.9, w zaskarżonej uchwale przeznaczona jest pod tereny zieleni otwartej, oznaczone symbolem „1ZO”;
2. zasądza od Gminy Swarzędz na rzecz skarżącej Magdaleny Nowak kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 03.12.2025.
Postanowienie sygn. akt IV SA/Po 916/25 jest prawomocny(e)
od dnia 13.01.2026 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna W. Marek

st. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Magdalena Nowak na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w dniu 22 września 2025 r. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr XX/197/2025 z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część obrębów Gruszczyn, Kobylnica, Uzarzewo i Uzarzewo Katarzynki - część II.D w zakresie, w jakim działka numer 9, obręb Katarzynki-Uzarzewo, identyfikator działki 302116_5.0016.9 jest przeznaczona w Planie Miejscowym pod tereny zieleni otwartej, oznaczone symbolem „1ZO”.

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

1. naruszenie art. 9 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 5 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm., dalej: u.p.z.p.) w zw. z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 07 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: „Nowela z 2023 r.”), a co w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność Planu Miejscowego w zaskarżalnym zakresie, a to poprzez:
 - a. przeznaczenie w planie miejscowym działki nr 9 w Uzarzewie-Katarzynkach na teren zieleni otwartej (1ZO), podczas gdy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz, zatwierdzone uchwałą Nr X/51/2011 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 29 marca 2011 r., zmienione uchwałą Nr XXXV/402/2021 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 23 marca 2021 (dalej: „Studium”), przewidywało oraz przewiduje dla tej części działki przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową (oznaczenie 1.69.M), co stanowi istotną rozbieżność między planem a studium, niedopuszczalną na gruncie art. 9 ust. 4 u.p.z.p.;
 - b. pozbawienie właściciela możliwości realizacji funkcji mieszkaniowej przewidzianej w Studium, a tym samym ograniczenie prawa własności w sposób nieproporcjonalny i niezajdujący uzasadnienia w hierarchii dokumentów planistycznych (Studium → Plan), co narusza zasadę związania planu ustaleniami studium z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.;

- c. brak wykazania w uzasadnieniu uchwały oraz w dokumentach planistycznych jakichkolwiek szczególnych uwarunkowań faktycznych lub prawnych, które mogłyby uzasadniać odejście od kierunków wyznaczonych w Studium – co czyni naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oczywistym i rażącym;
 - d. zastosowanie w planie przeznaczenia „zieleni otwarta” (1ZO), które w praktyce wyklucza zabudowę mieszkaniową, pomimo że Studium wskazywało tę część działki jako przeznaczoną pod rozwój funkcji mieszkaniowej – co stanowi istotne obniżenie wartości i funkcji nieruchomości, a przez to naruszenie interesu prawnego właściciela;
 - e. przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem rada gminy nie miała uprawnienia do samodzielnej zmiany kierunków zagospodarowania określonych w Studium – skoro zmiana ta mogła nastąpić wyłącznie w drodze zmiany Studium, a nie przez uchwalenie planu miejscowego sprzecznego ze Studium;
2. naruszenie zasady proporcjonalności wyprowadzonej zasadniczo z przepisów art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i w sposób niewspółmierny do celu ograniczenie możliwości zabudowy danego obszaru w zakresie odnoszącym do części Nieruchomości, a co doprowadziło pośrednio do naruszenia także art. 6 ust. 1 u.p.z.p. poprzez nadużycie władztwa publicznego wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.), bowiem procedura planistyczna, doprowadziła do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Nieruchomości, poprzez objęcie jej w Uchwale ustaleniem „ZO”, a co oznacza teren zieleni otwartej – a uzasadnione było, aby bądź przewidzieć przeznaczenie zgodne ze Studium Gminy Swarzędz, bądź wyłączyć nieruchomość z procedury planistycznej (pozostawić w tym miejscu tzw. „białą plamę”) – albowiem w sposób jaskrawy widać:
- a. brak jednoznacznych podstaw w Studium – ustalenia Studium dla działki nr 9 przewidywały w części przeznaczenie mieszkaniowe (I.69.M.), a w części zieleni naturalną (Z), zatem przyjęcie w planie wyłącznie zieleni otwartej (1ZO) wykracza poza dopuszczalny margines

swobody planistycznej i jest nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności;

- b. brak związku z ładem przestrzennym – otoczenie działki stanowi zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, w tym bliźniacza, wobec czego wyłączenie zabudowy mieszkaniowej na spornej działce nie służy zachowaniu ani ochronie ładu przestrzennego, lecz w istocie go zakłóca;
- c. działanie organu naruszające zasadę zaufania obywatela do władzy publicznej – najpierw organ przez przewlekłość i bezczynność utrudniał uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy (co potwierdził WSA w wyroku z 8 maja 2025 r., sygn. akt IV SAB/Po 91/25), a następnie – dopiero pod przymusem sądu – wydał decyzję nr 55/2025 z dnia 10 czerwca 2025 r., znak: RG.6730.55.2025, ustalając warunki zabudowy dla inwestycji mieszkaniowej na działce nr 9, by w krótkim czasie potem uchwalić plan miejscowy, który pozbawił tę decyzję praktycznej wartości; takie sekwencyjne działania organu świadczą o nadużyciu władztwa planistycznego;
- d. niezachowanie proporcji między celem publicznym a ograniczeniem własności – nie wykazano żadnego realnego celu publicznego (np. ochrony cennego przyrodniczo terenu), który uzasadniałby całkowite przeznaczenie działki pod zieleń otwartą; takie rozwiązanie rodzi ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej gminy z art. 36 u.p.z.p., a zatem jest również nieracjonalne z punktu widzenia interesu publicznego;
- e. działanie w istocie represyjne wobec właściciela – kolejność i sposób podejmowanych czynności (blokowanie WZ, następnie uchwalenie planu unieczniającego zabudowę) wskazuje, że ograniczenie prawa własności nie miało na celu ochrony wartości konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz faktyczne uniemożliwienie właścicielowi o realizacji inwestycji – co narusza zasadę proporcjonalności i godzi w konstytucyjną ochronę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji); zaś w interesie Rady Miasta i Gminy Swarzędz było to, aby uchwalony Plan Miejskowy nie generował odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie art. 36 u.p.z.p.

Skarżąca wniosła również o przeprowadzenie dowodu z szeregu dokumentów dołączonych do skargi.

Rada Miejska w Swarzędzu wniosła o oddalenie skargi.

Organ wskazał, że w niniejszej sprawie zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz zatwierdzonym Uchwałą Nr X/51/2011 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 29.03.2011 r., zmienionym Uchwałą Nr XXXV/402/2021 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 23.03.2021 r. Tom I Kierunki pkt 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów: *„Każdorazowo należy przeanalizować potrzeby i wymagania wynikające z istniejącego już zagospodarowania, a także potrzeb opracowywanego terenu. Dlatego należy uznać za zgodne ze studium, takie ustalenia, które spowodują, że funkcja podstawowa będzie zajmować nie mniej niż 50% powierzchni terenu objętego planem, a przyjęte rozwiązanie będzie uzasadnione aktualnymi potrzebami. Oczywiście te nowe funkcje nie mogą zwiększać uciążliwości dla ludzi i dla środowiska przyrodniczego.”*

Warunek spełnienia 50% funkcji podstawowej został w przypadku planu miejscowego obejmującego część obrębu Gruszczyn, Kobylnica, Uzarzewo i Uzarzewo Katarzynki - część II.D zachowany. Organ miał prawo ustalić przeznaczenie na działce nr ewid. 9 obr. Uzarzewo - Katarzynki inne niż pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ustalenie terenu 1ZO - zieleń otwarta było poparte dogłębną analizą przedmiotowego terenu oraz uwarunkowaniami geologicznymi. Przedmiotowa działka posiada nieregularne ukształtowanie terenu (spadek terenu wynoszący ok. 7,5 m w kierunku południowo-zachodnim) oraz znajduje się w zasięgu terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi (stanowisko 30-21-165-T13 zgodnie z kartą rejestracyjną terenu zagrożonego ruchami masowymi wg załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. (Dz. u. Nr 121, poz. 840).

Studium nie jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym nie przesądza o ostatecznym przeznaczeniu terenu. Jak już przytoczono powyżej, Plan nie narusza ustaleń Studium, ponieważ zapis dotyczący zachowania funkcji podstawowej nie mniej niż 50% powierzchni terenu objętego planem umożliwił ustalenie innego przeznaczenia w planie miejscowym niż przewidywało Studium.

Zgodnie z dokumentami planistycznymi tj. wnioskiem Starosty Poznańskiego znak WŚ.644.546.2018X z dnia 26.07.2018 r. (data wpływu do tut. Urzędu

30.07.2018 r.) w terenie objętym planem zlokalizowane są terenu, które są predysponowane jako potencjalnie zagrożone ruchami masowymi ziemi - zgodnie z załącznikiem graficznym.

Dla nieruchomości oznaczonej nr ewid. 9, obręb Uzarzewo-Katarzynki nie obowiązywał wcześniej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zgodnie z ortofotomapą przedmiotowy teren stanowił użytki zielone.

Radą Miejska w Swarzędzu nie przekroczyła delegacji ustawowej, ponieważ nie zmieniła kierunków zagospodarowania określonych w Studium. Zapisy zawarte w tymże dokumencie umożliwiły Radzie Miejskiej zatwierdzenie planu miejscowego z przeznaczeniem innym niż wynika ze Studium. Ustalenie funkcji w planie miejscowym różnej od tej dopuszczanej w studium, przy zachowaniu 50% funkcji podstawowej, jest dopuszczalne, ponieważ plan miejscowy precyzuje i uszczegóławia ogólne kierunki określone w studium, które nie jest aktem prawnym wiążącym w sposób dosłowny. Studium wyznacza jedynie „nieprzekraczalne ramy”, a nie sztywne rozwiązania, co pozwala na elastyczność w planowaniu miejscowym pod warunkiem zachowania ogólnych wytycznych, takich jak np. procentowe zachowanie funkcji. Studium jest ogólnym dokumentem, który określa kierunki i uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy. Ze względu na ukształtowanie terenu, możliwość realizacji zabudowy w oparciu o zapisy planu miejscowego została ograniczona względem tego co ustala Studium nie tylko na terenie działki nr ewid. 9, obręb Uzarzewo-Katarzynki, ale również na działkach sąsiednich, już zabudowanych. Ponadto Studium nie określa kierunków dla każdej działki indywidualnie i jest dokumentem ogólnym. Nadto skala Studium nie daje możliwości jednostkowego rozpatrywania przyszłego poszczególnych działek. Indywidualne podejście do danego terenu oraz analiza przyszłego zagospodarowania odbywa się dopiero na etapie przygotowywania planu miejscowego. Tak też się stało w przypadku działki nr ewid. 9, obr. Uzarzewo-Katarzynki. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustalenie przeznaczenia terenu może nastąpić tylko w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2011 r., IV SA/Po 305/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 sierpnia 2015 r., II SA/Go 362/15).

Na działkach sąsiadujących z nieruchomością oznaczoną nr ewid. 9, obr. Uzarzewo-Katarzynki, nie występuje zabudowa bliźniacza, ponadto ustalenia planu

nie są dokonywane w oparciu o sąsiedztwo, a jedynie o kierunki wyznaczone w Studium i analizę terenu objętego opracowaniem. Badane są istniejące warunki przestrzenne, społeczne, gospodarcze, środowiskowe, a także analiza stanu nieruchomości.

W terminie od 27 marca 2025 do 18 kwietnia 2025 r. projekt planu był wyłożony do publicznego wglądu. Właściciel terenu nie złożył uwagi do planu, nie brał również udziału w dyskusji publicznej, która odbyła się 11 kwietnia 2025 r. o godz. 10:00.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy procedowane było odrębnym trybem i nie ma wpływu na ustalenia planu miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, iż dla terenu 1ZO ustala się: nakaz zachowania dotychczasowego sposobu zagospodarowania, w tym istniejących zadrzewień i zakrzewień śródpolnych. Zapis ten chroni cenny przyrodniczo teren, który graniczy z teren objętym audytem krajobrazowym „Rejon Wierzenicy” oraz znajduje się w niewielkiej odległości od Obszaru Natura 2000 „Dolina Cybiny”.

Warte podkreślenia jest, iż załączone do skargi opracowanie graficzne sporządzone przez architekta z dokładnością do 2 miejsc po przecinku nie może stanowić dowodu. Skala dokumentu jakim jest Studium (1:10 000, czyli 1cm to 100 m) nie daje możliwości wyznaczenia tak dokładnego pomiaru, szczególnie iż dokument ten miał jedynie formę rastrową. Mając na uwadze powyższe dokument nie odzwierciedla rzeczywistych pomiarów ze Studium. Organ załącza do niniejszej odpowiedzi na skargę płytę CD z nagraniem Studium celem wykazania, że z uwagi na skalę dokumentu nie jest możliwe wyliczenia jaki obszar w Studium miało konkretne przeznaczenie, a co Skarżący próbuje wykazać.

Skarżący wielokrotnie w swej skardze przytacza sprawę dotyczącą wydania decyzji o warunkach zabudowy. W ocenie Organu sprawa ta nie wpływa merytorycznie na rozpatrzenie niniejszej skargi.

Podsumowując podstawą skargi jest zarzut, iż ustalenia planu nie odzwierciedlają 1:1 kierunków wyznaczonych w Studium. Natomiast jak przytoczono w odpowiedzi na poszczególne pkt skargi, zapisy planu nie naruszają ustaleń Studium i ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia ZO na terenie działki nr ewid. 9 obręb Uzarzewo-Katarzynki nie narusza przepisów prawa i jest zgodne z przyjętą polityką przestrzenną gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 334) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przedmiotem zaskarzania w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 1 lipca 2025 r., nr XX/197/2025 w sprawie uchwalenia w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część obrębu Gruszczyń, Kobylnica, Uzarzewo i Uzarzewo Katarzynki – część II.D (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 21 lipca 2025 r. poz. 5832).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co wynika wyraźnie w treści przepisu art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej Uchwały, dalej "u.p.z.p."). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Z akt sprawy wynika, że skarżąca jest właścicielem działki numer 9, obręb Katarzynki-Uzarszewo (identyfikator działki 302116_5.0016.9). Potwierdza to odpis zwykły księgi wieczystej nr PO2P/00061523/8. Kwestia ta nie jest sporna.

Uznając materialnoprawną legitymację skarżącej do kwestionowania postanowień przedmiotowej Uchwały wskazać należy, że w przypadku rozpatrywania skargi złożonej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wojewódzki sąd administracyjny, kontrolując zaskarżony akt w zakresie zasad i trybu jego sporządzenia, czyni to więc zasadniczo w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego skarżącego.

Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności chociażby w części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego 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.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn.

akt II SAWr 96/92, publ. OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148), Sąd rozpoznając niniejszą sprawę przeprowadził ocenę w ramach powyżej określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa.

Jak wspomniano, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił więc dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,
- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Sąd w niniejszej sprawie nie dopatrył się naruszenia procedury sporządzania planu w odniesieniu do interesu prawnego skarżącej. Brak również zarzutów w tym zakresie.

Przechodząc, w niniejszej sprawie, do oceny zasadności zarzutów skargi dotyczących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać należy, że dotyczą one zaskarżenia uchwały w części odnoszącej się do działki należącej do skarżącej. W tym też zakresie Sąd przystąpił do oceny zasadności zarzutów skargi i uznał że zasługują one na uwzględnienie.

Należy na wstępie podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia miejscowego planu kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przywołanie przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa

organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień.

Przechodząc dalej wskazać należy, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, przepisy art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Władztwo planistyczne może być więc realizowane przez organ gminny tylko w zakresie wyznaczonym przez obowiązujące prawo, a więc nie w sposób dowolny. Jeżeli gmina decyduje się na ingerencję w prawo własności, to tego rodzaju działanie wymaga zastosowania zasady proporcjonalności.

Określenie w planie statusu planistycznego nieruchomości musi być więc dokonane przede wszystkim zgodnie z wymogami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Status ten nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, z czym mamy do czynienia "gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji" (wyrok TK z 9 lipca 2007 r. sygn. P 30/06, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 74). Rolą organu planistycznego jest zatem wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych tak, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała w odniesieniu do działki nr 9 w zakresie ustalenia jej przeznaczenia jako zieleni otwarta (symbol 1ZO) naruszają te wymogi w szczególności w ramach niezgodności ze studium.

Sąd wskazuje, że obowiązujące w niniejszej sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz, zatwierdzone uchwałą Nr X/51/2011 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 29 marca 2011r., zmienione uchwałą Nr XXXV/402/2021 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 23 marca 2021 przewidywało przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową (oznaczenie I.69.M), a w części jako tereny zieleni naturalnej (Z).

W ocenie Sądu w rozpatrywanym przypadku Gmina Swarzędz nie wykazała okoliczności, które uzasadniałyby ustanowienie na całości nieruchomości Skarżącej przeznaczenia terenu jako zieleni otwarta, przy jednoczesnym zignorowaniu okoliczności przeznaczenia tej nieruchomości w studium w części pod zabudowę mieszkaniową. Sąd dostrzega wręcz takie okoliczności, które uwydatniają arbitralny charakter działania Gminy w tym zakresie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że odpowiedniego wyjaśnienia dla rzeczonego odstępstwa od założeń studium próżno szukać w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały.

W orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że ze względu na znaczną ingerencję w prawo własności nieruchomości uwzględnienie celów, jakie chce osiągnąć gmina, musi być jednoznacznie wyartykułowane i uzasadnione. Kształt sporządzonego planu miejscowego jest bowiem wynikiem przeprowadzonych analiz, które są znane jedynie organowi sporządzającemu jego projekt i w tym przypadku uzasadnienie projektu planu stanowi wyjaśnienie intencji prawodawcy gminnego. Ocena, czy gmina działa w granicach wyznaczonych w art. 4 ust. 1 u.p.z.p. powinna być dokonana przez odniesienie projektowanych zamierzeń planistycznych do zasad obowiązujących w zagospodarowaniu przestrzennym wynikających z art. 1 ust. 2 tej ustawy, uprawnień właścicieli terenów wskazanych w art. 6 ustawy, a także zasady wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

Z treści prawidłowo sporządzonego uzasadnienia planu Skarżąca powinna móc się dowiedzieć, jakimi motywami kierowała się Gmina wprowadzając ograniczenie korzystania z nieruchomości. Ograniczeniem takim jest niewątpliwie ustanowienie na całości działki terenów zieleni otwartej w kontekście pierwotnego przeznaczenia w studium części terenu pod zabudowę mieszkaniową. Ograniczenie

to wyraża się pośrednio poprzez uniemożliwienie dokonania zabudowy na przedmiotowym terenie.

Uzasadnienie uchwały powinno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, pomimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach (por. wyrok NSA z 28 października 2016 r., sygn. akt II OSK 165/15, CBOSA).

Argumentacji w tym zakresie nie tylko nie dostarcza analiza uzasadnienia zaskarżonej, lecz ponadto nie wynika ona z przedstawionej wraz z uchwałą dokumentacji planistycznej.

Dalszej ocenie poddać trzeba zatem to, czy zakwestionowane przez skarżącą rozwiązanie planistyczne, przyjęte w zaskarżonym planie miejscowym, znajduje uzasadnienie w postanowieniach ww. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Studium jest aktem o charakterze ogólnym, jako że wyznacza podstawowe kierunki zagospodarowania gminy, zaś uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie słusznie wskazuje się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia tych ustaleń. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest związanie planowania miejscowego przez ustalenia studium, którego stopień może być – w zależności od szczegółowości ustaleń studium – silniejszy albo słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planów miejscowych, ale nie mogą być między sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, 2021 wyd. 12, Legalis). W myśl art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu,

że nie narusza on ustaleń studium. Na gruncie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (zob. wyroki NSA z 16 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 1599/18, z 12 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 66/13, z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1107/16, CBOSA).

W tym miejscu należy odnieść się do argumentów prezentowanych przez organ w odpowiedzi na skargę. Organ wskazał, że zgodnie ze studium: „należy uznać za zgodne ze studium, takie ustalenia, które spowodują, że funkcja podstawowa będzie zajmować nie mniej niż 50% powierzchni terenu objętego planem, a przyjęte rozwiązanie będzie uzasadnione aktualnymi potrzebami”. W tym sformułowaniu organ upatruje uzasadnienie dla zmiany przeznaczenia działki nr 9 i pozbawienia jej możliwości zabudowy mieszkaniowej na rzecz zieleni otwartej. Organ wskazał, że: „Warunek spełnienia 50% funkcji podstawowej został w przypadku planu miejscowego obejmującego część obrębu Gruszczyń, Kobylnica, Uzarzewo i Uzarzewo Katarzynki - część II.D zachowany. Organ miał prawo ustalić przeznaczenie na działce nr ewid. 9 obr. Uzarzewo- Katarzynki inne niż pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ustalenie terenu 1ZO - zieleń otwarta było poparte dogłębną analizą przedmiotowego terenu oraz uwarunkowaniami geologicznymi. Przedmiotowa działka posiada nieregularne ukształtowanie terenu (spadek terenu wynoszący ok. 7,5 m w kierunku południowo-zachodnim) oraz znajduje się w zasięgu terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, dokumentów planistycznych, odpowiedzi na skargę i dołączonych załączników nie wynika, żeby organ w jakikolwiek sposób dokonał obliczeń i oceny tego, czy uchwalony plan miejscowy jest w co najmniej 50 % zgodny z ustaleniami studium w zakresie funkcji podstawowej.

Ponadto w ocenie Sądu organ nieprawidłowo rozumie powyższy zapis studium i interpretuje go w ten sposób, że studium dopuszcza w planie wprowadzanie wszelkich zmian jedynie pod warunkiem, że zmiany te w odniesieniu do tych ustalonych w studium nie przekroczą 50 % powierzchni terenu objętego planem. Organ zupełnie pomija przy tym poprzedzający zapis studium, gdzie wyjaśniono, że: „Zapisy w studium stanowią generalizację funkcji, co oznacza że przeznaczenie przypisane poszczególnym terenom, należy rozumieć jako podstawowe (wiodące). W związku z tym, w ramach każdej funkcji ustalonej w

niniejszym studium, dopuszcza się wydzielenie terenów dla lokalizacji urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej oraz innych funkcji uzupełniających, pod warunkiem ich wzajemnej nie kolizyjności."

To właśnie do dopuszczenia wydzielenia terenów dla lokalizacji urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej oraz innych funkcji uzupełniających odnosi się cytowana przez organ „zasada 50 %”. W odniesieniu do nieruchomości skarżącej nie można mówić o tym, by na działce przeznaczonej częściowo pod zabudowę mieszkaniową ustalono lokalizację urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej lub funkcję uzupełniającą. W przypadku przedmiotowej nieruchomości zlikwidowano funkcję zabudowy mieszkaniowej bez uzasadnienia.

W tym miejscu należy odnieść się do kolejnego argumentu odpowiedzi na skargę, a mianowicie kwestii lokalizacji działki nr 9 w zasięgu terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi. Organ wskazał, że dokumenty dotyczące lokalizowania terenów predysponowanych jako potencjalne zagrożenie ruchami masowymi ziemi otrzymał w dniu 30 lipca 2018 r. Skoro więc ta okoliczność uzasadniać miała zmianę przeznaczenia działki nr 9, to należało dać temu wyraz w uzasadnieniu uchwały. Organ jednak tego zaniechał. Ponadto w odniesieniu do wskazanej argumentacji należy wskazać, że nie jest ona przekonująca, jako okoliczność zmiany przeznaczenia funkcji działki z zabudowy mieszkaniowej na zieleni otwartą, ponieważ w zaskarżonej uchwale dopuszczono zabudowę mieszkaniową również właśnie na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Taka sytuacja ma miejsce na terenach oznaczonych jako 10MN (bezpośrednio sąsiadujących z działką nr 9), a także: 7MN, 8MN, 9MN, 12MN. W tych przypadkach lokalizacja zabudowy mieszkaniowej na terenach zagrożonych masowymi ruchami ziemi nie była przeszkodą dla organu, co czyni ten argument nieuzasadnionym.

W odniesieniu do kolejnego argumentu w zakresie ochrony sąsiadujących terenów przyrodniczych (Rejon Wierzenicy oraz Dolina Cybiny) należy wskazać, że nie budzi wątpliwości Sądu, że względy ochrony środowiska mogą być uważane za podstawę uzasadniającą wprowadzenie ograniczeń prawa własności, tym niemniej wprowadzane przez organ planistyczny postanowienia mające na uwadze wskazany cel powinny spełniać test proporcjonalności, który obejmuje konieczność oceny tychże postanowień m.in. z punktu widzenia ich konieczności oraz przydatności, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Nie jest jasne dlaczego działka skarżącej

miała taki cel realizować, a działki sąsiadujące i znajdujące się w najbliższym obszarze już nie.

W ocenie Sądu przyjęte przez Radę Miejską środki, są rażąco nieproporcjonalne do osiągnięcia powyższego celu, co powoduje przekroczenie władztwa planistycznego. Organ nie uzasadnił w sposób przekonujący i dostateczny tak daleko idącego ograniczenia prawa własności skarżącej, jakim jest ustanowienie terenów zieleni otwartej przy jednoczesnym pominięciu możliwości zabudowy mieszkaniowej przewidzianej przez studium. Należało zatem uznać, że Rada Miejska dopuściła się przekroczenia władztwa planistycznego.

W wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wskazywano, że na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży obowiązek poszukiwania rozwiązań, które w optymalny sposób rozwiązują konflikt potrzeb publicznych i potrzeb właścicieli poszczególnych działek. W obowiązującym porządku prawnym nie ma uregulowań, które dawałyby prymat interesowi zbiorowemu nad interesem indywidualnym. Dlatego w orzecznictwie przyjmuje się, że ingerencja gminy w prawo własności nieruchomości objętej planem miejscowym wymaga każdorazowo od organów gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, a następnie uzasadnienia przyjętych rozwiązań planistycznych (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1468/08; wyrok NSA z dnia 6 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 74/18).

Przy czym, nawet w odpowiedzi na skargę Rada nie wskazała motywów uzasadniających jej stanowisko, że zostały wyważone interesy prywatne i publiczne w przedmiotowej sprawie oraz że nie doszło do przekroczenia tzw. "władztwa planistycznego gminy" przy całkowitej rezygnacji z możliwości zabudowy mieszkaniowej przedmiotowej nieruchomości.

W rozpatrywanej sprawie wymagania wynikające z powyższych uwarunkowań prawnych nie zostały przez Radę Miejską dochowane. Przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych poprzez nieuzasadnienie zgodnego z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenia prawa własności nieruchomości skarżącej, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Wobec powyższego kontrola sądowa potwierdziła zasadność zarzutów skarżącej w zakresie naruszenia zaskarżoną regulacją uchwały w sposób rażąco przepisów art. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 21 ust. 1

Konstytucji w zw. art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, a także z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zasadne jest więc stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej działkę nr 9, obręb Katarzynki-Uzarszewo.

Na marginesie Sąd wskazuje, że wszelkie kwestie dotyczące postępowania o ustalenie warunków zabudowy nie podlegały ocenie w niniejszym postępowaniu, jako niezwiązane bezpośrednio z istotą sprawy.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, jak orzekł w punkcie 1 wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy