

Chrzastowice, dnia 21 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

ul. Augustyna Kośnego 70
45-372 Opole

Urząd Gminy Chrzastowice

dnia 2026 -08- 24

nr pisma 4469.2026

za pośrednictwem:

Rady Gminy Chrzastowice

ul. Dworcowa 38, 46-053 Chrzastowice

Skarżąca: (...)*

Organ: Rada Gminy Chrzastowice
ul. Dworcowa 38, 46-053 Chrzastowice

Wpis sądowy: 300 zł (wpis stały)

Pełn. St. Jusz
D. Werner

SKARGA

na uchwałę Nr XXV.208.2026 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 22 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Chrzastowice (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2026 r. poz. 1894) — w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki (identyfikator: 160901_2.0137.AR_1.917/9)

Działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”) w związku z art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”), jako właścicielka działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki, gmina Chrzastowice (dalej: „Nieruchomość” lub „Działka”), zaskarżam uchwałę Nr XXV.208.2026 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 22 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Chrzastowice (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2026 r. poz. 1894, opublikowaną w dniu 23 lipca 2026 r.; dalej: „Uchwała” lub „Plan Ogólny”) — w części dotyczącej Nieruchomości.

Zarzuty niniejszej skargi uporządkowano według trzech odrębnych podstaw kontroli, którym odpowiadają odrębne kryteria oceny sądowej: (A) naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego, (B) naruszenia trybu jego sporządzania — obu stanowiących samodzielne przesłanki nieważności z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”) — oraz (C) naruszenia norm konstytucyjnych, wyznaczających zewnętrzną granicę władztwa planistycznego gminy. Każda z tych grup zarzutów jest samodzielna i wystarczająca dla uwzględnienia skargi.

A. Zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.)

- 1) art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b u.p.z.p. — poprzez pominięcie ustawowego nakazu planowania i lokalizowania nowej zabudowy w pierwszej kolejności na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, mimo że

Działka stanowi niezabudowaną enklawę wewnątrz struktury osadniczej miejscowości Niwki, przylegającą do drogi publicznej i uzbrojoną w sieć wodociągową i kanalizacyjną;

- 2) art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. a u.p.z.p. w związku z § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. poz. 729; dalej: „rozporządzenie OUZ”) — poprzez zaniechanie rozważenia wykorzystania na rzecz Działki przysługującego Gminie marginesu rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy, wynoszącego według wyliczenia samej Gminy 80,0 ha, z którego wykorzystano 16,8 ha, pozostawiając niewykorzystane 63,2 ha, bez ujawnienia kryteriów rozdysponowania tej powierzchni;
- 3) art. 1 ust. 3 w związku z art. 13m ust. 1 u.p.z.p. — poprzez brak rzeczywistego wyważenia interesu publicznego i interesu prywatnego Skarżącej oraz mechaniczne zastosowanie kartograficznych kryteriów wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy, bez zbadania racjonalności uzyskanego wyniku w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, czego skutkiem jest utrwalenie luki w zwartej strukturze osadniczej zamiast przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy;
- 4) art. 13h ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. — poprzez brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Uchwały przyczyn wyznaczenia stref planistycznych w granicach przyjętych w Planie Ogólnym w odniesieniu do Działki, w tym przyczyn przebiegu granicy między strefami 62SJ i 61SJ a strefą 11SO oraz przyczyn zróżnicowania parametrów zabudowy strefy 62SJ względem bezpośrednio sąsiadujących stref 60SJ i 61SJ;
- 5) art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. — poprzez nieuwzględnienie prawa własności Skarżącej oraz walorów ekonomicznych przestrzeni przy ustalaniu przeznaczenia Nieruchomości, w sytuacji gdy Działka jest uzbrojona i przylega do drogi publicznej, a mimo to jej przeważającą część przeznaczono do strefy wykluczającej zabudowę.

B. Zarzuty naruszenia trybu sporządzania planu ogólnego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.)

- 1) art. 8g ust. 1 w związku z art. 13i ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. — poprzez pozorne rozpatrzenie uwagi Skarżącej (poz. 76 wykazu uwag, uwaga U76 z dnia 12 maja 2026 r.), przy użyciu formuły szablonowej powielonej w kilkudziesięciu pozycjach wykazu uwag oraz blankietowego odesłania do nieujawnionej „analizy lokalnych uwarunkowań”, bez odniesienia się do jakiegokolwiek z argumentów podniesionych w uzasadnieniu uwagi;
- 2) art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w związku z art. 8g ust. 1 u.p.z.p. — poprzez niewykonanie obowiązku wyważenia interesu prywatnego zgłoszonego w formie uwagi do projektu aktu planowania przestrzennego, którego dokumentacja planistyczna nie odzwierciedla w żadnym zakresie.

C. Zarzuty naruszenia norm konstytucyjnych

- 1) art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP — poprzez ingerencję w prawo własności Skarżącej niepozostającą w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanowiono ograniczenia, polegającą na wyłączeniu 87,20% powierzchni Nieruchomości z możliwości zabudowy bez wykazania konieczności takiego rozwiązania i bez rozważenia środków mniej dolegliwych;

- 2) art. 32 ust. 1 Konstytucji RP — poprzez odmienne i bardziej restrykcyjne potraktowanie Nieruchomości w porównaniu z bezpośrednio sąsiadującymi nieruchomościami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji przestrzennej, zarówno w zakresie przyporządkowania do stref planistycznych, jak i w zakresie parametrów zabudowy ustalonych dla strefy obejmującej niewielki fragment Działki, bez ujawnienia obiektywnych kryteriów tego zróżnicowania;
- 3) art. 2 Konstytucji RP — poprzez prowadzenie postępowania planistycznego w sposób niebudzący zaufania do organów władzy publicznej, wyrażający się w udzieleniu na uwagę Skarżącej odpowiedzi powtarzającej kwestionowany stan rzeczy i odsyłającej do dokumentu, którego nie ujawniono.

Wnoszę o:

1. stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej ustalenia planistyczne dla działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki, tj. w zakresie, w jakim Uchwała ustala dla tej Działki strefę planistyczną otwartą (11SO), oraz w zakresie przebiegu granic stref planistycznych i granicy obszaru uzupełnienia zabudowy w obrębie tej Działki;
2. przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu i w wykazie załączników — na okoliczności tam podane;
3. zasądzenie od organu na rzecz Skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

Skarżąca jest właścicielką działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki, gmina Chrzastowice, o powierzchni 1,0950 ha. Działka ma kształt wydłużonego pasa o długości około 352 m i szerokości około 31 m, przylegającego północnym krańcem bezpośrednio do drogi publicznej — ul. Polnej. W ewidencji gruntów i budynków oznaczona jest jako grunty orne niskich klas bonitacyjnych (RV i RVI). Przez obszar Działki przebiega istniejąca sieć wodociągowa i kanalizacyjna; istnieje możliwość przyłączenia do sieci elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej.

Obszar gminy Chrzastowice jest w całości pokryty obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co Gmina stwierdza wprost w uzasadnieniu Planu Ogólnego (pkt 2.2). W obowiązującym planie miejscowym północny fragment Działki położony jest w terenie 13ML — zabudowy rekreacji indywidualnej (letniskowej), a pozostała część w terenie rolniczym 2R3. Przeznaczenie fragmentu Działki pod zabudowę rekreacji indywidualnej Gmina potwierdza w rozstrzygnięciu uwagi Skarżącej.

Z danych przestrzennych Uchwały opublikowanych przez Gminę w formacie GML wynika następujący podział Działki: strefa otwarta 11SO — 9 548,4 m² (87,20% powierzchni Działki); strefa 62SJ — 1 253,9 m² (11,45%); strefa 61SJ — 148,1 m² (1,35%). Obszar uzupełnienia zabudowy obejmuje 84,2 m², to jest 0,77% powierzchni Działki; poza tym obszarem pozostaje 99,23% Nieruchomości. Granica obszaru uzupełnienia zabudowy przylega bezpośrednio do

południowej granicy Działki, obejmując w całości sąsiednią działkę nr 915/2, a najdalej położony punkt Działki znajduje się w odległości około 152 m od granicy tego obszaru.

Strefa 11SO, obejmująca przeważającą część Działki, ma profil podstawowy obejmujący wyłącznie: teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren lasu, teren zieleni naturalnej, teren wód, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych i teren infrastruktury technicznej, oraz profil dodatkowy: teren zieleni urządzonej. Żaden z tych profili nie dopuszcza funkcji mieszkaniowej ani innej zabudowy kubaturowej służącej pobytowi ludzi.

Bezpośrednie otoczenie Działki tworzą: od zachodu — działki nr 305/11, 792/10, 843/10, 844/10, 845/10, 846/10, 847/10, 848/10, 849/10, 850/10, 851/10, 852/10 i 919/10, objęte w całości strefą 61SJ; od północy — działka nr 1025, objęta w całości strefą 62SJ; od południa — działka nr 915/2, objęta w całości strefą 60SJ i w całości położona w obszarze uzupełnienia zabudowy. Działka Skarżącej stanowi klin strefy otwartej wciśnięty pomiędzy strefy z funkcją mieszkaniową z trzech stron.

Zróżnicowanie nie ogranicza się do przyporządkowania stref. Dla strefy 62SJ, obejmującej niewielki północny fragment Działki, Plan Ogólny ustala maksymalną nadziemną intensywność zabudowy 0,3, maksymalny udział powierzchni zabudowy 20%, maksymalną wysokość zabudowy 7 m i minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 70%. Dla bezpośrednio sąsiadujących stref 61SJ (od zachodu) i 60SJ (od południa) Plan Ogólny ustala odpowiednio: intensywność 0,6, udział powierzchni zabudowy 30%, wysokość 10 m i powierzchnię biologicznie czynną 40%. Parametry ustalone dla fragmentu Działki są zatem dwukrotnie bardziej restrykcyjne w zakresie intensywności zabudowy i o 30 punktów procentowych bardziej restrykcyjne w zakresie powierzchni biologicznie czynnej niż parametry gruntów bezpośrednio przylegających. Spośród 62 stref planistycznych SJ wyznaczonych w Planie Ogólnym zestaw parametrów przypisany strefie 62SJ (0,3 / 20% / 7 m / 70%) występuje tylko dwukrotnie, podczas gdy 45 stref SJ ma intensywność 0,6, udział powierzchni zabudowy 30% i wysokość 10 m. Uzasadnienie Uchwały nie zawiera żadnego wyjaśnienia tego zróżnicowania.

W toku konsultacji społecznych, prowadzonych od 15 kwietnia do 15 maja 2026 r., Skarżąca złożyła w dniu 12 maja 2026 r. uwagę do projektu Planu Ogólnego, na urzędowym formularzu pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego, wraz z odrębnym uzasadnieniem załączonym do formularza, wnosząc o objęcie Działki w całości strefą SJ lub o włączenie jej w całości do obszaru uzupełnienia zabudowy. W uzasadnieniu uwagi wskazała w szczególności na: niskie klasy bonitacyjne gruntu i brak cech zwartego kompleksu rolnego o wysokiej wartości produkcyjnej, bezpośredni dostęp do drogi publicznej, przebieg przez Działkę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, położenie Działki jako przedłużenia istniejącej struktury osadniczej, sztuczny charakter podziału jednej nieruchomości na fragmenty o odmiennym przeznaczeniu oraz konstytucyjne granice władztwa planistycznego.

Uwagi nie uwzględniono. Rozstrzygnięcie uzasadniono w wykazie uwag w ten sposób, że jest to „*działka rolna niezabudowana, położona poza obszarami*” objętymi planem miejscowym o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej — z wyjątkiem fragmentu przeznaczonego pod zabudowę rekreacji indywidualnej — oraz poza obszarem uzupełnienia zabudowy, przy czym z analizy lokalnych uwarunkowań ma wynikać brak uzasadnienia dla rozszerzenia tego obszaru na Działkę. Pierwszy człon tego uzasadnienia jest formułą powtórzoną w kilkudziesięciu innych pozycjach wykazu uwag. Drugi człon — odesłanie do

analizy lokalnych uwarunkowań — nie został w żaden sposób rozwinięty: ani wykaz uwag, ani uzasadnienie Uchwały, ani inne udostępnione dokumenty planistyczne nie wskazują, na czym analiza ta polegała, kiedy i przez kogo została przeprowadzona ani jakie uwarunkowania wzięto w niej pod uwagę. Żaden z argumentów podniesionych przez Skarżącą w uzasadnieniu uwagi nie został omówiony ani przywołany.

Z uzasadnienia Uchwały (pkt 2.1–2.2) wynika ponadto, że obszary uzupełnienia zabudowy wyznaczono metodą z § 1 ust. 1 rozporządzenia OUZ, uzyskując obszary o powierzchni pośredniej 717,2 ha (Pb), a po wykonaniu czynności z § 1 ust. 1 pkt 4 — obszary o powierzchni 397,1 ha (Pu). Dopuszczalna powierzchnia rozszerzenia wyniosła zatem, według wyliczenia samej Gminy, $Pp = 25\% \times (717,2 - 397,1) = 80,0$ ha. Gmina rozszerzyła obszary uzupełnienia zabudowy o 16,8 ha (do 413,9 ha), obejmując rozszerzeniem — jak sama wskazuje — tereny istniejącej zabudowy mieszkaniowej i usługowej położone poza obszarami objętymi planami miejscowymi o przeznaczeniu mieszkaniowym „oraz inne tereny”. Niewykorzystany margines wyniósł 63,2 ha. Uzasadnienie Uchwały nie wskazuje, jakie „inne tereny” objęto rozszerzeniem, według jakiego kryterium dokonano wyboru ani dlaczego rozszerzeniem nie objęto Działki.

Uzasadnienie Uchwały zawiera również zbiorczy, ogólnogminny bilans, zgodnie z którym stosunek sumy chłonności terenów niezabudowanych do zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową wynosi 492% ($6870 : 1397 \times 100\%$), a więc przekracza próg 130% z art. 13d ust. 3 u.p.z.p. Bilans ten odnosi się do całego obszaru gminy i nie zawiera jakiegokolwiek analizy indywidualnej.

II. Legitymacja skargowa i naruszenie interesu prawnego

Plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego, a jego uchwalenie stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. skarga na akt prawa miejscowego może być wniesiona w każdym czasie. Interes prawny Skarżącej wynika z przysługującego jej prawa własności Nieruchomości, podlegającego ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Naruszenie tego interesu jest bezpośrednie, konkretne i wymierne. Po pierwsze, ustalenia planu ogólnego w zakresie stref planistycznych wiążą przy sporządzaniu planów miejscowych i ich zmian oraz przy zintegrowanych planach inwestycyjnych. Wobec pełnego pokrycia gminy planami miejscowymi to właśnie akty planistyczne, a nie decyzje o warunkach zabudowy, rozstrzygają o możliwościach inwestycyjnych Nieruchomości. Przypisanie 87,20% Działki do strefy 11SO oznacza, że żaden przyszły plan miejscowy ani zintegrowany plan inwestycyjny nie będzie mógł przewidzieć dla tej części Działki przeznaczenia mieszkaniowego. Ustalenie to trwale determinuje treść wszystkich przyszłych aktów planistycznych dla Nieruchomości i petryfikuje jej dotychczasowe rolnicze przeznaczenie. Po drugie, wyłączenie 99,23% powierzchni Działki z obszaru uzupełnienia zabudowy zamyka — na wypadek utraty mocy obowiązującej planu miejscowego dla tego terenu — także drogę decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.).

Naruszenie ma zatem charakter skonkretyzowany i policzalny: 9 548,4 m² powierzchni Nieruchomości zostaje trwale wyłączone z możliwości przeznaczenia pod zabudowę we wszystkich instrumentach planistycznych. Ma to znaczenie o tyle, że w pierwszej rozpoznanej w Polsce sprawie ze skargi na plan ogólny — wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Gliwicach z dnia 12 lutego 2026 r., sygn. II SA/GI 1501/25, dotyczący planu ogólnego miasta Pyskowice — skarga została oddalona z powodu niewykazania naruszenia interesu prawnego, którego skarżący nie powiązał z konkretną nieruchomością. W niniejszej sprawie związek ten jest udokumentowany danymi przestrzennymi samej Uchwały.

III. Zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu (grupa A)

Zgodnie z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b u.p.z.p. organy gminy, planując i lokalizując nową zabudowę, obowiązane są dążyć do jej lokalizowania w pierwszej kolejności na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy. Przepis ten wyraża normę zadaniową wiążącą organ planistyczny. Stan faktyczny sprawy jest wzorcowym polem jej zastosowania: Działka to niezabudowana enklawa wewnątrz istniejącej struktury osadniczej Niwek, przylegająca do drogi publicznej, uzbrojona w sieć wodociagową i kanalizacyjną, otoczona z trzech stron strefami z funkcją mieszkaniową. Przypisanie takiego terenu do strefy otwartej — przy jednoczesnym pozostawieniu 63,2 ha niewykorzystanego marginesu rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy — prowadzi do skutku odwrotnego niż nakazany ustawą i sprzecznego z celem przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy.

Przepis § 1 ust. 5 rozporządzenia OUZ przyznaje gminie kompetencję rozszerzenia granic obszaru uzupełnienia zabudowy — z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań i polityki przestrzennej gminy — o powierzchnię nieprzekraczającą $P_p = 25\% \times (P_b - P_u)$. Gmina Chrzastowice dysponowała marginesem 80,0 ha i wykorzystała 16,8 ha. Wobec bilansu chłonności przekraczającego 130% było to jedyne dostępne narzędzie umożliwiające uwzględnienie uwagi Skarżącej. Powołanie się na bilans jako przeszkodę, przy jednoczesnym przemilczeniu istnienia niewykorzystanego marginesu, czyni odmowę nieumotywowaną. Kompetencja z § 1 ust. 5 ma charakter uznaniowy, lecz uznanie planistyczne nie jest dowolnością: sposób jego wykonania — w tym zaniechanie wobec konkretnych nieruchomości zgłoszonych w uwagach — podlega ocenie z punktu widzenia obowiązku wyważenia interesów, a rozdział ograniczonego zasobu wymaga ujawnienia kryteriów. Kryteriów tych nie ujawniono.

Uzasadnienie Uchwały nie wyjaśnia również przyczyn przyjętego przebiegu granic stref w obrębie Działki, w tym relacji granicy strefy 62SJ do granicy terenu 13ML wyznaczonego w obowiązującym planie miejscowym — mimo że to właśnie przeznaczenie w planie miejscowym Gmina wskazuje jako kryterium kwalifikacji do stref z funkcją mieszkaniową. Nie wyjaśnia także, dlaczego fragmentowi Działki przypisano parametry zabudowy dwukrotnie bardziej restrykcyjne niż gruntom bezpośrednio przylegającym. Ogólnogminny bilans chłonności może uzasadniać kierunek polityki przestrzennej w skali gminy, lecz nie zastępuje wymaganego ustawą wyjaśnienia przyczyn wyznaczenia stref w konkretnych granicach. Brak takiego wyjaśnienia uniemożliwia sądową kontrolę racjonalności rozstrzygnięcia.

IV. Zarzuty naruszenia trybu sporządzania planu (grupa B)

Instytucja uwag do projektu aktu planowania przestrzennego ma zapewniać rzeczywisty, a nie iluzoryczny udział zainteresowanych w kształtowaniu treści aktu. Rozpatrzenie uwagi wymaga odniesienia się do jej treści i do indywidualnej sytuacji nieruchomości. Rozstrzygnięcie uwagi Skarżącej składa się natomiast z dwóch elementów, z których żaden tego wymogu nie spełnia.

Pierwszy to formuła powielona w kilkudziesięciu pozycjach wykazu, stwierdzająca status formalnoprawny Działki — a więc powtarzająca dokładnie to, co Skarżąca kwestionowała. Odpowiedź, która powtarza zaskarżony stan rzeczy, nie jest rozpatrzeniem uwagi. Drugi to odesłanie do „analizy lokalnych uwarunkowań”, której nie ujawniono; deklaracja, że uzasadnienie istnieje, nie jest uzasadnieniem i nie poddaje się jakiegokolwiek weryfikacji.

Skarżąca podniosła w uzasadnieniu uwagi konkretne i weryfikowalne okoliczności faktyczne — klasy bonitacyjne gruntu, dostęp do drogi publicznej, przebieg sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przez Działkę, położenie w otoczeniu terenów zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę. Żadna z nich nie została w rozstrzygnięciu uwagi omówiona ani zakwestionowana. W okolicznościach sprawy — wobec tożsamości ustaleń Uchwały z projektem oraz braku śladu indywidualnej analizy w pozostałej dokumentacji planistycznej — takie rozpatrzenie uwagi stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu ogólnego, mające wpływ na treść ustaleń dotyczących Działki.

V. Zarzuty naruszenia norm konstytucyjnych (grupa C)

Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru nieograniczonego. W wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 1410/16, Naczelny Sąd Administracyjny — rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w sprawie planu miejscowego gminy Turawa — wskazał, że w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP organ gminy musi w każdym przypadku wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się ograniczenia, a rolą organu planistycznego jest wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych.

Stan faktyczny tamtej sprawy jest bliski niniejszemu. Plan miejscowy przeznaczał ponad 90% powierzchni działki skarżących pod drogę wewnętrzną, pozbawiając nieruchomość możliwości racjonalnego zagospodarowania. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przedstawione przez gminę powody takiej ingerencji nie odpowiadają zasadzie proporcjonalności, i zarzucił organowi, że nie rozważył, czy istnieje możliwość innego rozwiązania — przede wszystkim z wykorzystaniem gruntów gminnych — albo rozwiązania ograniczającego prawo własności w mniejszym stopniu. Sąd zwrócił przy tym uwagę na dysproporcję obciążenia: z działki skarżących pod drogę przeznaczono 1 152 m², podczas gdy z innych działek objętych tą samą inwestycją odpowiednio 848 m², 220,8 m², 176 m² i 164 m².

Oba te elementy występują w niniejszej sprawie. Po pierwsze, Gmina nie rozważyła rozwiązania mniej dolegliwego, choć nim dysponowała: niewykorzystany margines rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy wynosił 63,2 ha, a objęcie nim Działki o powierzchni 1,0950 ha wyczerpałoby zaledwie 1,7% tego marginesu. Po drugie, obciążenie Nieruchomości jest nieporównywalne z obciążeniem gruntów sąsiednich: wszystkie działki przylegające od zachodu, północy i południa objęto w całości strefami z funkcją mieszkaniową, a Działkę Skarżącą — w 87,20% strefą wykluczającą zabudowę. Dysproporcja występuje również na drugim poziomie: fragmentowi Działki objętemu strefą 62SJ przypisano parametry dwukrotnie bardziej restrykcyjne (intensywność 0,3 wobec 0,6; powierzchnia biologicznie czynna 70% wobec 40%; wysokość 7 m wobec 10 m) niż gruntom bezpośrednio przylegającym, objętym strefami 60SJ i 61SJ.

W przywołanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zakazu nadmiernej ingerencji — wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, w którym Trybunał wskazał, że każde ograniczenie praw jednostki musi być oceniane przez pryzmat pytania, czy tego samego celu nie można było osiągnąć środkami mniej uciążliwymi, oraz orzeczenia z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, formułującego trzelementowy test proporcjonalności: czy regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędna dla ochrony powiązanego z nią interesu publicznego oraz czy jej efekty pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów. Zaskarżone ustalenia nie przechodzą żadnego z tych trzech testów. Nie prowadzą do zamierzonego skutku, ponieważ utrwalają lukę w zwartej strukturze osadniczej zamiast przeciwdziałać rozpraszaniu zabudowy. Nie są niezbędne, ponieważ Gmina dysponowała niewykorzystanym marginesem rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy. Nie pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów, ponieważ wyłączają z zagospodarowania 9 548,4 m² gruntu uzbrojonego i przylegającego do drogi publicznej.

VI. Zakres stwierdzenia nieważności

Skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności Uchwały wyłącznie w części dotyczącej Nieruchomości. Zakres ten nie prowadzi do dezintegracji Planu Ogólnego. Działka nr 917/9 stanowi peryferyjny fragment strefy 11SO, a jej wyłączenie nie narusza ciągłości pozostałych stref ani nie wpływa na wyliczenia bilansowe w skali gminy w stopniu, który podważyłby spójność aktu: powierzchnia Działki stanowi 1,7% niewykorzystanego marginesu rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy, którym Gmina nadal dysponuje. Stwierdzenie nieważności w tym zakresie zobowiąże Gminę wyłącznie do ponownego, tym razem zindywidualizowanego rozważenia ustaleń dla Nieruchomości, z zachowaniem pozostałych rozstrzygnięć planistycznych w mocy.

Na marginesie należy zauważyć, że utrzymanie ograniczenia niepopartego indywidualną analizą może w przyszłości — przy dostosowywaniu planów miejscowych do Planu Ogólnego — rodzić po stronie Gminy ryzyko roszczeń związanych z obniżeniem wartości nieruchomości (art. 36 u.p.z.p.). Uwzględnienie skargi leży zatem również w interesie Gminy.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w petitum.

(...)*
(podpis Skarżącej)

Załączniki:

1. odpis niniejszej skargi wraz z załącznikami — dla organu;
2. dowód uiszczenia wpisu sądowego w kwocie 300 zł;
3. odpis zwykły z księgi wieczystej prowadzonej dla Nieruchomości;
4. kopia uwagi Skarżącej z dnia 12 maja 2026 r. — formularz pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego;
5. kopia uzasadnienia uwagi Skarżącej z dnia 12 maja 2026 r. („Uwagi do projektu planu ogólnego gminy Chrzastowice”);

6. wykaz uwag zgłoszonych do projektu planu ogólnego gminy Chrzastowice — wydruk z BIP, poz. 76;
7. załącznik graficzny nr 1 — mapa działki nr 917/9 na tle stref planistycznych i obszaru uzupełnienia zabudowy, z wyliczeniem powierzchni, sporządzona na podstawie danych przestrzennych Uchwały (GML) opublikowanych przez Gminę;

(...)* - treść skargi zawiera dane podlegające ochronie ze względu na prywatność wymienionych w uchwale osób fizycznych posiadających status skarżącego, reprezentanta skarżącego lub innych podmiotów. Dane podlegające ochronie są wyłączone z obowiązku publikacji zgodnie z art. ust. 5 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Włączeń oznaczonych (...)* dokonała St. Inspektor Dominika Werner