

UCHWAŁA NR XXVI.227.2026
RADY GMINY CHRZĄSTOWICE

z dnia 2 września 2026 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargi z dnia 21 sierpnia 2026 r. wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, 846) Rada Gminy Chrzastowice uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę z dnia 21 sierpnia 2026 r. 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. Op. z 2026 r. poz. 1894) - w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki, wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1 zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. 1. Do przekazania skargi z dnia 21 sierpnia 2026 r. wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, oraz do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed Sądem Administracyjnym w Opolu, a w przypadku skargi kasacyjnej reprezentowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, upoważnia się Wójta Gminy Chrzastowice.

2. Wójt Gminy Chrzastowice może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Chrzastowice.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Łukasz Nowak

Załącznik do uchwały nr XXVI.227.2026

Rady Gminy Chrzastowice

z dnia 2 września 2026 r.

Chrzastowice, 2 września 2026 r.

Or.0751.3.2026

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

ul. Augustyna Kośnego 70

45-372 Opole

Skarżący: (...)*

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

REGON Gminy Chrzastowice 531413018

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, 846) Rada Gminy Chrzastowice przekazuje skargę (...)* 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. Op. z 2026 r. poz 1894) - w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki, wraz odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, tj. 23 września 2026 r., wnoszę o:

1. **oddalenie skargi w całości;**
2. zasądzenie od Skarżącej na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych, o ile taki wniosek będzie procesowo dopuszczalny;
3. przeprowadzenie postępowania na podstawie kompletnej dokumentacji prac planistycznych przekazanej wraz ze skargą,

Uzasadnienie

I. Stan sprawy

Rada Gminy Chrzastowice uchwałą Nr XXV.208.2026 z dnia 22 lipca 2026 r. uchwaliła plan ogólny Gminy Chrzastowice.

Skarga dotyczy ustaleń planu ogólnego odnoszących się do działki ewidencyjnej nr 917/9, obręb Niwki.

Z treści skargi wynika, że Skarżąca kwestionuje w szczególności objęcie przeważającej części działki strefą otwartą 11SO, przebieg granic stref planistycznych oraz zakres obszaru uzupełnienia zabudowy. Skarżąca wskazuje również na nieuwzględnienie uwagi złożonej w toku konsultacji społecznych, oznaczonej w wykazie jako uwaga nr 76.

Skarżąca formułuje zarzuty dotyczące zarówno zasad sporządzania planu ogólnego, trybu jego sporządzania, jak również zarzuty odnoszące się do konstytucyjnej ochrony prawa własności.

Organ nie podziela tych zarzutów.

II. Legitymacja skargowa i naruszenie interesu prawnego

Plan ogólny jest aktem planowania przestrzennego obejmującym obszar całej gminy i określającym ramy przyszłego zagospodarowania przestrzennego.

Samo przeznaczenie określonego terenu do danej strefy planistycznej nie jest równoznaczne z pozbawieniem właściciela prawa własności ani z wywłaszczeniem nieruchomości.

Właściciel zachowuje prawo własności nieruchomości, natomiast sposób wykonywania tego prawa podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa planowania przestrzennego.

Przy sporządzaniu planu ogólnego organ zobowiązany jest uwzględniać zarówno interes publiczny, wymagania ładu przestrzennego, jak i interesy prywatne. Nie oznacza to jednak obowiązku przyjęcia każdego postulatu właściciela nieruchomości dotyczącego przeznaczenia jego działki pod zabudowę.

Skarżąca utożsamia interes prawny z oczekiwaniem objęcia nieruchomości funkcją zabudowy mieszkaniowej. Tymczasem obowiązujące przepisy nie przyznają właścicielowi nieruchomości prawa podmiotowego do przeznaczenia gruntu pod zabudowę. Ustalenie przeznaczenia terenów należy do sfery władztwa planistycznego gminy.

Istotą władztwa planistycznego jest bowiem możliwość określania przez gminę sposobu kształtowania struktury przestrzennej całego obszaru gminy, przy zachowaniu ustawowych zasad i ograniczeń.

III. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Skarżąca zarzuca, że przyjęte ustalenia planu ogólnego pozostają w sprzeczności z obowiązkiem lokalizowania nowej zabudowy w pierwszej kolejności na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a w szczególności poprzez nieuwzględnienie położenia działki nr 917/9 obręb Niwki w istniejącej strukturze osadniczej.

Zarzut ten nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały bez wykazania, że przyjęte rozwiązanie pozostaje w sposób istotny i kwalifikowany w sprzeczności z przepisami regulującymi sporządzanie planu ogólnego.

Samo istnienie okoliczności wskazywanych przez właściciela, takich jak dostęp do drogi publicznej, uzbrojenie terenu czy sąsiedztwo zabudowy, nie powoduje automatycznego obowiązku zakwalifikowania nieruchomości do strefy umożliwiającej zabudowę mieszkaniową.

Ostateczna kwalifikacja terenu wymaga bowiem uwzględnienia wszystkich uwarunkowań przestrzennych oraz zasad sporządzania planu ogólnego.

Plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 3a u.p.z.p., i które, stosownie do art. 67a ust. 5 u.p.z.p., stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego. Dane przestrzenne tworzone dla planu ogólnego obejmują: atrybuty zawierające informacje o akcie oraz dane w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, dla których określono różne regulacje w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej oraz atrybuty zawierające informacje o tych obiektach przestrzennych. Sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych określony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Zgodnie z art. 13b pkt 7 u.p.z.p. ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi potrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast art. 13d u.p.z.p. określa zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową.

Jak stanowi art. 13d ust. 1 ustawy strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b u.p.z.p.

Suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. W przypadku gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

W realiach rozpoznawanej sprawy do przekazanej wraz z odpowiedzią na skargę dokumentacji prac planistycznych dołączono uzasadnienie do uchwały w sprawie planu ogólnego sporządzone na podstawie art. 13h u.p.z.p. Wynika z niego m.in., iż suma chłonności terenów niezabudowanych w gminie Chrzastowice przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w tej gminie.

Biorąc fakt że Gmina Chrząstowice przekracza 130% zapotrzebowania na nową zabudowę nie może swobodnie wyznaczać nowych terenów mieszkaniowych, a działka 917/9 obręb Niwki w części oznaczonej 11SO nie mieści się w:

1. obszarach, dla których obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje funkcję mieszkaniową,
2. obszarach uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy,
3. obszarach z istniejącą zabudową,

niemożliwe było więc pozytywne ustosunkowanie się do wniosków skarżącej.

IV. Zarzut dotyczący obszaru uzupełnienia zabudowy

Skarżąca wskazuje, że Gmina dysponowała niewykorzystanym limitem powierzchni możliwego rozszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy i że część tego limitu mogła zostać wykorzystana w odniesieniu do jej nieruchomości.

Argument ten nie oznacza jednak, że każda nieruchomość wskazana przez właściciela musi zostać włączona do obszaru uzupełnienia zabudowy wyłącznie dlatego, że formalnie pozostawała możliwosc jego rozszerzenia.

Obszar uzupełnienia zabudowy jest wyznaczany według ustawowych oraz wykonawczych zasad, których celem jest w szczególności przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy i kształtowanie zwartej struktury przestrzennej.

Obowiązujące rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. określa sposób wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy.

Samo niewykorzystanie całego możliwego limitu rozszerzenia OUZ nie stanowi zatem dowodu naruszenia prawa.

Co istotne przy obecnym przebiegu OUZ nie ma możliwości racjonalnego objęcia działki nr 917/9 obszarem uzupełnienia zabudowy bez nadmiernego i nieuzasadnionego rozszerzenia jego granic.

W szczególności nie można utożsamiać niewykorzystanego limitu z prawem podmiotowym właściciela konkretnej nieruchomości do objęcia jej OUZ.

V. Zarzut braku wyjaśnienia przebiegu granic stref planistycznych

Skarżąca kwestionuje przebieg granic pomiędzy strefami 62SJ, 61SJ i 11SO oraz wskazuje na różnice w parametrach zabudowy nieruchomości sąsiadujących z działką nr 917/9.

Zarzut ten wymaga jednak odróżnienia dwóch kwestii: dopuszczalności zróżnicowania ustaleń planistycznych oraz obowiązku wykazania, że przyjęte zróżnicowanie ma podstawę w uwarunkowaniach przestrzennych.

Samo sąsiedztwo nieruchomości nie przesądza o konieczności objęcia ich identyczną strefą planistyczną.

Granice stref planistycznych mogą być kształtowane z uwzględnieniem istniejącej struktury przestrzennej, sposobu zagospodarowania terenu, układu komunikacyjnego, istniejących granic funkcjonalnych oraz innych uwarunkowań uwzględnianych przy sporządzaniu planu.

VI. Zarzut nieprawidłowego rozpatrzenia uwagi nr 76

Skarżąca zarzuca pozorne rozpatrzenie uwagi złożonej w dniu 12 maja 2026 r., wskazując, że odpowiedź w wykazie uwag miała charakter ogólny i nie odnosiła się indywidualnie do argumentów dotyczących działki nr 917/9.

Organ nie podziela stanowiska, że sposób zaprezentowania wyniku rozpatrzenia uwagi w tabelarycznym wykazie uwag sam przez się przesądza o pozorności jej rozpatrzenia.

O prawidłowości procedury nie decyduje wyłącznie treść jednej rubryki wykazu uwag, lecz całokształt dokumentacji prac planistycznych.

Jeżeli argumenty przedstawione przez Skarżącą zostały poddane analizie w ramach prac nad projektem planu ogólnego, fakt, że wynik tej analizy został przedstawiony w sposób syntetyczny, nie oznacza automatycznie naruszenia trybu sporządzania planu.

VII. Zarzut naruszenia prawa własności

Skarżąca powołuje się na art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując, że ustalenia planu ogólnego mają prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości.

Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie.

Prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Jego wykonywanie może podlegać ograniczeniom ustanowionym w drodze ustawy, jeżeli ograniczenia te służą realizacji prawnie uzasadnionych celów publicznych i pozostają w granicach proporcjonalności.

Planowanie przestrzenne stanowi ustawowo uregulowaną sferę wykonywania władztwa publicznego, w której konieczne jest wyważenie interesów właścicieli nieruchomości z interesem publicznym oraz potrzebami całej wspólnoty samorządowej.

Nie można zatem utożsamiać ograniczenia możliwości przyszłej zabudowy z wywłaszczeniem lub pozbawieniem prawa własności.

Działka nr 917/9 nadal pozostaje własnością Skarżącej, a kwestionowane ustalenia planu określają jedynie ramy jej przyszłego zagospodarowania.

VIII. Zarzut naruszenia zasady równości

Skarżąca wskazuje na odmienne potraktowanie jej nieruchomości w stosunku do nieruchomości sąsiednich.

Sam fakt różnego przeznaczenia terenów sąsiadujących nie oznacza naruszenia zasady równości.

Zasada równego traktowania nie wymaga identycznego przeznaczenia wszystkich nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie. Dopuszczalne jest różnicowanie sytuacji nieruchomości, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w obiektywnych cechach przestrzennych lub funkcjonalnych.

W niniejszej sprawie decydujące znaczenie ma zatem ustalenie, czy przyjęty przebieg granic stref planistycznych znajduje uzasadnienie w dokumentacji planistycznej.

IX. Zarzut przekroczenia granic władztwa planistycznego

Nie można podzielić stanowiska Skarżącej, że sam fakt ograniczenia możliwości przyszłego zagospodarowania nieruchomości oznacza przekroczenie granic władztwa planistycznego.

Władztwo planistyczne obejmuje możliwość ustalania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów, przy czym jego wykonywanie podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Kontrola ta powinna obejmować w szczególności zgodność uchwały z przepisami prawa oraz prawidłowość procedury jej sporządzania.

Nie może natomiast prowadzić do zastąpienia organu gminy przez Sąd w dokonywaniu wyborów o charakterze planistycznym, jeżeli mieszczą się one w granicach przyznanej organowi kompetencji i nie naruszają prawa.

X. Zakres żadanego stwierdzenia nieważności

Skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części dotyczącej działki nr 917/9.

Organ podkreśla, że ewentualne stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego lub jego części wymaga wykazania naruszenia prawa o charakterze uzasadniającym zastosowanie właściwej sankcji sądowoadministracyjnej.

Samo niezadowolenie właściciela z przyjętego rozwiązania planistycznego, nawet jeżeli rozwiązanie to jest dla niego niekorzystne, nie jest wystarczające do stwierdzenia nieważności uchwały.

XI. Podsumowanie

Rada Gminy Chrzęstowice stoi na stanowisku, że zaskarżona uchwała została podjęta w ramach ustawowych kompetencji organu stanowiącego gminy.

Nie wykazano natomiast, aby przyjęte rozwiązania były pozbawione podstawy prawnej albo aby procedura sporządzania planu ogólnego została naruszona w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej działki nr 917/9.

W szczególności:

1. objęcie nieruchomości określoną strefą planistyczną nie stanowi samoistnie naruszenia prawa własności;
2. dostęp nieruchomości do drogi publicznej oraz jej uzbrojenie nie tworzą automatycznego prawa do przeznaczenia nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową;
3. niewykorzystanie całego potencjalnego zakresu rozszerzenia OUZ nie oznacza automatycznie obowiązku włączenia do OUZ konkretnej nieruchomości;
4. odmienne przeznaczenie nieruchomości sąsiednich nie przesądza samo przez się o naruszeniu zasady równości;
5. ograniczenie sposobu zagospodarowania nieruchomości wynikające z aktu planowania przestrzennego nie jest równoznaczne z pozbawieniem własności.

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Chrzastowice wnosi jak na wstępie, tj. o:

oddalenie skargi w całości.

W załączeniu:

- skarga (...) * z dnia 21
sierpnia 2026 r. wraz z załącznikami;
- uchwała Rady Gminy Chrzastowice nr XXV.208.2026 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 22 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Chrzastowice;
- dokumentacja prac planistycznych.

(...)* - treść uchwały 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. 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