Sygn. akt II SA/Lu 12/26

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Asesor sądowy Maciej Gapski
	Sędzia WSA Brygida Myszyńska-Guziur
Protokolant	Specjalista Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 marca 2026 r.
sprawy ze skargi
na uchwałę Rady Gminy w Biłgoraju
z dnia 6 września 2005 r. nr XXIX/196/05
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność uchwały nr XXIX/196/05 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień, w części dotyczącej działki oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 789 położonej w miejscowości Rapy Dylańskie, obręb Rapy Dylańskie 0019, gmina Biłgoraj;

II. zasądza na rzecz skarżącej od Gminy Biłgoraj 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY * W LUBLINIE * 2 *

Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem stwierdzam
Referent
Agata Kuśmirska

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY * W LUBLINIE *

Wyrok z dnia 10 marca 2026 r.
Postanowienie
sygn. akt II SA/Lu 12/26 jest
prawomocny(e) od dnia 8 maja 2026 r.

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku

podpis referendarza

Sygn. akt II SA/Lu 12/26

Uzasadnienie

wniosła w dniu 9 grudnia 2025 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XXIX/196/05 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień (Dz.U. Woj. Lub. Nr 214, poz. 3488) w części obejmującej działkę nr 789 położoną w miejscowości Rapy Dylańskie, obręb Rapy Dylańskie, gmina Biłgoraj.

Skarżąca wyjaśniła, że wskazana działka została przeznaczona w zaskarżonym planie do zalesienia, pomimo tego, że znajduje się w sąsiedztwie działek zabudowanych, posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej oraz uzbrojenie terenu, a w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego znajdowała się w strefie rolno-osadniczej z możliwością zabudowy mieszkaniowej i letniskowej; zdaniem skarżącej oznacza to nierówne traktowanie właścicieli działek położonych przy drodze głównej w miejscowości Rapy Dylańskie i narusza jej interes prawny.

Zarzuciła ponadto naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2018r. poz.1945 z późn. zm., dalej jako „u.p.z.p.") w związku z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r., poz.725 ze zm., dalej jako „p.g.k."), które polegało na błędnej wykładni polegającej na uznaniu, że można sporządzić plan miejscowy na zwykłej mapie ewidencyjnej bez wykorzystania urzędowych kopii map zasadniczych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w sytuacji, gdy w dacie podejmowania skarżonej uchwały istniały w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym mapy zasadnicze oraz sytuacyjno-wysokościowe dla miejscowości objętych wymienioną uchwałą. Mapa zasadnicza zawiera szczegółowe informacje o przestrzennym usytuowaniu budynków, sieci, konturów użytków rolnych itp. Zaskarżony plan został natomiast sporządzony dla obrębu Rapy Dylańskie na zwykłej mapie ewidencyjnej, która nie zawierała takich szczegółowych i aktualnych informacji. Ponadto skarżąca podniosła, że plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest zastosowanie mniejszej skali.

Skarga została poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Radę Gminy Biłgoraj – Wójt Gminy Biłgoraj wskazał, że objęta nim działka została oznaczona w zaskarżonej uchwale symbolami AA2RL (zalesienia) i AA1AL (las).

Podniósł, że po przeanalizowaniu akt sprawy oraz dostępnych materiałów planistycznych tj. miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj, który utracił ważność 31 grudnia 2003r., gdzie nieruchomość skarżącej oznaczona była jako teren lasu i projektowane tereny do zalesienia, nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi. Jednocześnie mając na uwadze, że uchwały sprzeczne z prawem nie powinny funkcjonować w obrocie prawnym, gdyż leży to niewątpliwie w interesie publicznym, „pozostawia uznaniu Wysokiego Sądu zasadność stwierdzenia nieważności w/w uchwały w zakresie wskazanym w skardze".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. - dalej jako „u.s.g.") każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Interes prawny skarżącego, będącego właścicielem działki objętej m.p.z.p. kształtującego sposób jej zagospodarowania uzasadnia bezspornie jego prawo zaskarżenia tego planu.

Niewątpliwie skarżąca posiada legitymację do zaskarżenia spornej uchwały jako właścicielka nieruchomości objętej planem, który przeznacza jej nieruchomość pod las i zalesienia, wprowadzając „zakaz lokalizowania wszelkich budynków" (§ 7 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. a), a zatem plan nie dopuszcza na tym terenie zabudowy. Kwestia legitymacji procesowej skarżącej nie jest sporna.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Z kolei w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - nieważność uchwały rady gminy w sprawie studium

bądź planu miejscowego w całości lub części powodują: istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Do przypadków naruszenia prawa przez organ przy uchwalaniu planu miejscowego, polegającego na naruszeniu zasad jego sporządzania, należy przekroczenie granic władztwa planistycznego, co w konsekwencji uzasadnia - w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - unieważnienie całości lub części planu miejscowego. (zob. wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca podniosła zarzut przekroczenia przez Radę Gminy w Biłgoraju granic władztwa planistycznego przy sporządzeniu zaskarżonego planu w zakresie jej działki przeznaczając ją - bez należytego uzasadnienia- pod zalesienia i las, bez prawa zabudowy, podczas gdy w dotychczasowym planie znajdowały się w strefie rolno-osadniczej z możliwością zabudowy mieszkaniowej i letniskowej i działka posiada dostęp do drogi publicznej, a ponadto działki sąsiednie są zabudowane.

Przedstawiona argumentacja uzasadniała uwzględnienie skargi.

Władztwo planistyczne nie jest bowiem nieograniczone, zaś każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Art. 4 ust. 1 u.p.z.p nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Nie może ono jednak cechować się dowolnością, nie może przekraczać granic uznania planistycznego, a organ musi

respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Akty planistyczne gminy mogą niewątpliwie ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa, muszą jednak stanowić wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne - uzasadnione interesem publicznym i nie ingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 3029/18).

Należy przy tym podkreślić, że ingerencja w prawo własności powinna zostać należycie i wyczerpująco uzasadniona. Organ powinien w sposób należyty umotywować zarówno przyczyny, jak i zasadność przyjmowanych rozwiązań dotyczących zmiany przeznaczenia terenów objętych planem miejscowym.

Zaskarżona uchwała Nr XXIX/196/05 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień nie zawiera uzasadnienia, które wyjaśniałoby potrzebę i zasadność przeznaczenia spornej działki będącej własnością skarżącej pod las i zalesienie. Organ nie udzielił również żadnej odpowiedzi na wezwanie skarżącej do usunięcia naruszenia prawa, poprzedzające skargę. W odpowiedzi na skargę z kolei wskazał wprawdzie, że w poprzednim miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działka skarżącej również była oznaczona jako tereny lasu i zalesienia, ale do akt nie dołączył żadnej dokumentacji planistycznej, z której by to wynikało, a jednocześnie jest to stwierdzenie sprzeczne ze stanowiskiem skarżącej, która podnosiła w skardze, że w dotychczasowym planie działka znajdowała się w strefie rolno-osadniczej z możliwością zabudowy mieszkaniowej i letniskowej; organ natomiast w ogóle do stanowiska skarżącej się nie odniósł.

Wobec braku uzasadnienia uchwały nie ma podstaw do przyjęcia, że organ prawidłowo wyważył interes publiczny i interes skarżącej. Z wypisu z rejestru gruntów z 29 maja 2025r. (akta admin.) wynika, że działka skarżącej nr 789 to w niemal równych częściach lasy (LsV) oraz grunty orne (RVI). Jest oczywiste, że skarżąca na skutek przeznaczenia – co należy podkreślić – całej jej działki pod zalesienie i las, nie może jej w pełni wykorzystywać, bowiem nie może realizować na żadnej jej części zabudowy, pomimo tego, że – jak podnosi - taka zabudowa istnieje na działkach sąsiednich. Na rozprawie sądowej skarżąca wyjaśniła, że częściowo użytkuje działkę rolniczo, przez działkę przebiega linia energetyczna. W odległości ok.20-30 m kończy się asfaltowa droga z oświetleniem ulicznym i mniej więcej w

takiej samej odległości znajdują się najbliższe budynki. Potwierdzają to także dane znajdujące się na stronie https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?identifyParcel=060203_2.0019.789. Poza tym z części graficznej planu wynika, że zabudowane działki sąsiadujące bezpośrednio z działką skarżącej nie zostały objęte zaskarżoną uchwałą, a zatem nie zostały objęte planem zalesiania, a do spornej działki przylega „droga sz. 6,0 m" (działka nr 790), co jest charakterystyczne dla działek budowlanych. Z akt nie wynika w żaden sposób, by objęcie planem zalesiania całej działki skarżącej, a w konsekwencji pozbawienie skarżącej możliwości zabudowy jej działki, było usprawiedliwione interesem publicznym.

Powyższe prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała wprowadzając ograniczenia w realizacji przysługującego skarżącej prawa własności (prawa zabudowy) podjęta została z nienależytym wyważeniem zasad wynikających z przepisów art. 1 ust. 3 i art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. i wynikającej z art. 31 ust 3 Konstytucji zasady proporcjonalności, a w konsekwencji z nadmierną ingerencją w chronione konstytucyjnie prawo własności (art. 64 ust. 3). Stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 u.p.z.p.), co skutkowało stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części (tekstowej i graficznej) dotyczącej działki skarżącej stosownie do art. 147 p.p.s.a.

Słusznie też podniosła skarżąca, że w świetle art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 2 pkt 7 p.g.k. plan miejscowy powinien być sporządzony na urzędowych kopiach map zasadniczych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a nie na zwykłych mapach ewidencyjnych.

Wypada ponadto zauważyć, że istotne naruszenie przepisów przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały dostrzegła sama Rada Gminy w Biłgoraju, która podjęła już kilkanaście uchwał stwierdzających nieważność uchwały (w odniesieniu do różnych obrębów), opublikowanych w Dziennikach Urzędowych Województwa Lubelskiego (o stosownych numerach), a obecnie pozostawiła uznaniu Sądu zasadność stwierdzenia nieważności w zakresie wskazanym w skardze.

O kosztach postępowania (obejmujących uiszczony wpis sądowy od skargi), Sąd orzekł natomiast na podstawie art. 200 p.p.s.a.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W LUBLINIE

Za oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
Referent
Agata Kuśmirska