ODPIS

Sygn. akt II SA/Lu 709/25

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Anna Ostrowska
Protokolant	Referent Justyna Kłosowska-Pietrynko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 stycznia 2026 r.
sprawy ze skargi
na uchwałę 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

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki oznaczonej w ewidencji gruntów nr 175/5 położonej w Woli Dużej, obręb 0028 Wola, gmina Biłgoraj;

II. zasądza od Gminy Biłgoraj na rzecz kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMIN. S. RACJI... W LUBLINIE

Wyrok z dnia 20 stycznia 2026 r.
Postanowienia
sygn. akt II SA/Lu 709/25
prawomocny od dnia 18 marca 2026 r.

podpis referendarza

WSA Wyr.1 – sentencja wyroku

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent
Agata Kuśmirska

Sygn. akt II SA/Lu 709/25

UZASADNIENIE

(dalej jako „strona", „skarżący") złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na Uchwałę Nr XXIX/196/05 Rady Gminy w Biłgoraju z 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień w części obejmującej działkę nr 175/5 położoną w Woli Dużej, obręb Wola, gmina Biłgoraj.

Strona w skardze wniosła o stwierdzenie nieważności Uchwały nr XXIX/196/05 Rady Gminy w Biłgoraju z 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień w części obejmującej działkę nr 175/5 (wyodrębniona z części działki błędnie oznaczonej w załączniku do uchwały jako działka nr 175/1, powinien być nr 175/4) położonej w miejscowości Wola Duża, obręb Wola, gmina Biłgoraj.

Skarżący wskazanej uchwale zarzucił naruszenie:

- art. 16 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.) w zw. art. 2 pkt. 7 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że możliwe jest sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego na zwykłej mapie ewidencyjnej bez wykorzystania kopii map zasadniczych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w sytuacji, gdy w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały istniały w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym mapy zasadnicze oraz sytuacyjno-wysokościowe dla miejscowości objętych wymienioną uchwałą;
- interesu skarżącego, które polegało na przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do zalesienia działki będącej własnością skarżącego oznaczonej nr 175/5 (wyodrębniona z części działki błędnie oznaczonej w załączniku do uchwały jako działka nr 175/1 a powinien być nr 175/4) położonej w miejscowości Wola Duża, obręb Wola, gmina Biłgoraj w sytuacji, gdy działka ta znajduje się w niedalekiej odległości od działek zabudowanych i posiada częściowo uzbrojenie terenu, a która to w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Biłgoraj znajdowała się w strefie rolno - osadniczej z możliwością zabudowy

mieszkaniowej i letniskowej, co oznacza nierówne traktowanie właścicieli działek położonych w bliskim sąsiedztwie drogi głównej w miejscowości Wola Duża.

Skarga została poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę organ (tj. Wójt działający w imieniu Rady Gminy Biłgoraj) pozostawił do uznania sądu stwierdzenie nieważności w/w uchwały Rady Gminy w Biłgoraju w części wskazanej w skardze. W uzasadnieniu takiego stanowiska organ wskazał, że po przeanalizowaniu akt sprawy nie znalazł podstaw do uwzględnienia przedmiotowej skargi, natomiast mając na uwadze, iż uchwały sprzeczne z prawem nie powinny funkcjonować w obrocie prawnym, co leży niewątpliwie w interesie publicznym, Gmina Biłgoraj pozostawia uznaniu Sądu zasadność stwierdzenia nieważności w/w uchwały w zakresie wskazanym w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm. - „p.p.s.a."), sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Na wstępie rozważań należy wskazać, że postanowienia zaskarżonej uchwały były już przedmiotem oceny przez WSA w Lublinie, w których zapadły wyroki stwierdzające nieważność postanowień uchwały co do konkretnych działek (sprawa o sygn. akt II SA/Lu 947/24, II SA/Lu 635/25). W dalszej części rozważań Sąd korzysta z argumentacji zawartej w uzasadnieniach wskazanych wyroków, przyjmując jako własną.

W myśl art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm., „u.s.g.") każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje temu, czyj interes prawny

został naruszony skarżonym aktem.

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem musi mieć charakter konkretny i aktualny, a ponadto musi być naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia.

W rozpoznawanej sprawie interes prawny skarżącego do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie budzi wątpliwości. Wynika to z faktu, iż jest on właścicielem nieruchomości objętej ustaleniami zaskarżonej uchwały dotyczącej planu miejscowego, przy czym wprowadzone w planie miejscowym zmiany negatywnie oddziaływują na sferą własnościową skarżącego (zmiana wyklucza możność zabudowy działki, która jest objęta zaskarżoną uchwałą).

Z analizy art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., „u.p.z.p.") wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Aby Sąd mógł uwzględnić skargę i stwierdzić nieważności zaskarżonego aktu musi nastąpić łączne spełnienie warunków w postaci naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, jak i naruszenia prawa przedmiotowego.

Skarżący zarzucił w pierwszej kolejności naruszenie art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 2 pkt 7 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, które polegało na błędnej wykładni i 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 (sytuacyjno-wysokościowe dla miejscowości objętych wymienioną uchwałą.

Powyższy zarzut jako zarzut dotyczący naruszenia trybu sporządzania aktu prawa miejscowego, mógłby skutkować nieważnością uchwały tylko wtedy, gdyby naruszenie trybu sporządzania planu miało charakter istotny.

Sądowi wiadomo z urzędu, że procedura związana z wydaniem uchwały Nr XXIX/196/05 Rady Gminy Biłgoraj z 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień była już wcześniej poddana kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, który orzekał już w tym przedmiocie w sprawie sygn. akt II SA/Lu 1187/17 oddalając skargę i nie stwierdzając istotnych naruszeń trybu sporządzenia planu.

Wobec tego w niniejszej sprawie należało przyjąć, że przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Inaczej należy ocenić kwestię naruszenia zasad sporządzania planu, przy czym wyjaśnić należy, że powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma art. 101 ust. 2 u.s.g., dotyczy sprawy, w której sąd administracyjny rzeczywiście orzekał i skargę oddalił z wyłączeniem, jednakże oceny naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy.

Wniesioną skargą zaskarżono uchwałę Nr XXIX/196/05 Rady Gminy Biłgoraj z 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień w części dotyczącej działki oznaczonej w ewidencji gruntów nr 175/5 położnej w Woli Dużej. Obecna działka nr 175/5 powstała z podziału działki nr 175/4.

Zaskarżonym planem miejscowym przyjętym uchwałą Nr XXIX/196/05 Rady Gminy Biłgoraj z 6 września 2005 r. dla tej działki ustalono przeznaczenie AH37 RL – zalesienia, dokonując więc zmiany przeznaczenia terenu obecnej działki nr 175/5. Zmiana ta miała charakter istotny, albowiem dokonano zmiany terenu o innym pierwotnym przeznaczeniu na teren o przeznaczeniu podstawowym - zalesienia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Gmina bezsprzecznie posiada kompetencję do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej, w tym ustalania przeznaczenia poszczególnych

terenów, rozmieszczania inwestycji celu publicznego czy określania sposobów zagospodarowania i warunków zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze. W ramach tych uprawnień gmina posiada także możność ingerencji w prawo własności podmiotów prywatnych. Zasada ta ma niewątpliwie pierwszeństwo przy dokonywaniu kontroli sądowej aktów prawa miejscowego w postaci planów miejscowych, co oznacza, że u podstaw stwierdzenia nieważności tego typu aktów mogą leżeć tylko istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Przysługujące gminie władztwo planistyczne nie ma natomiast charakteru absolutnego. Trzeba bowiem pamiętać, że władztwo planistyczne nie jest 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. W wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94, Trybunał Konstytucyjny natomiast stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Art. 31 ust. 3

Konstytucji RP nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10). 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.

Należy 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 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 działki skarżącego pod zalesienie. Żadnej argumentacji nie przedstawił również organ w odpowiedzi na skargę. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że organ prawidłowo wyważył interes publiczny i interes skarżącego. Bezspornie skarżący na skutek przeznaczenia jego działki pod zalesienie nie może w pełni wykorzystywać jej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, w tym nie może realizować na niej zabudowy, pomimo tego, że – jak podnosi - taka zabudowa istnieje na sąsiednich działkach.

Uzasadnienia takiego nie przedstawił także organ w toku trwającego postępowania sądowoadministracyjnego. Potrzeba i zasadność wprowadzenia takiego przeznaczenia (AH37RL - zalesienie) nie została więc przez organ planistyczny w żaden sposób umotywowana. Ponadto pozostały materiał dowodowy nie wskazuje ani na racjonalną przyczynę, ani zasadność zaskarżanych rozwiązań przeznaczających działkę nr 175/5 pod zalesienie. Jak wynika ze znajdującego się w aktach sprawy rysunku poprzednio obowiązującego na tym terenie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj przyjętego uchwałą XVII/81/92 z dnia 13 sierpnia 1992 r., przedmiotowa działka położna była na obszarze SRO – strefa rolno-osadnicza. Poprzednie przeznaczenie tego terenu w

żaden sposób nie uzasadnia więc zmiany dokonanej zaskarżoną uchwałą, którą typowe tereny rolno-osadnicze, stanowiące naturalne zaplecze rolnicze zabudowy zagrodowej przeznaczono pod zalesienie. Brak jest także podstaw do tego, by potrzebę i zasadność przeznaczenia obecnej działki nr 175/5 pod teren zalesienia wyprowadzać z postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak wynika, z załączonego do akt - rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obecna działka nr 175/5 usytuowana jest na obszarze oznaczonego kolorem jasnozielonym terenu o symbolu W7 (strefa o dominującej funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej), na pograniczu z terenem oznaczonym kolorem ciemnozielonym o funkcji: wsie z dominująca funkcją rekreacyjną.

W ocenie Sądu takie działanie nie służy w żaden sposób interesowi publicznemu, godząc przy tym w skarżącego jako obecnego właściciela działki nr 175/5. Wskazaną, nieuzasadnioną ingerencję w sferę praw skarżącego jako właściciela działki nr 175/5 uznać należy za naruszającą zasadę proporcjonalności i nadużycie władztwa planistycznego. Należy także wyjaśnić, że jak wynika z map zamieszczonych na stronie internetowej Geoportalu teren działki 175/5 nie stanowi integralnej części zwartego kompleksu leśnego, co mogłoby po części tłumaczyć inicjatywę Rady Gminy w zakresie zmiany przeznaczenia działki skarżącego pod zalesienie. Kompleks leśny znajduje się za zabudowaniami graniczącymi ze sporną działką.

Zdaniem Sądu organ planistyczny nie wykazał, jaki interes publiczny przemawiał za zmianą przeznaczenia przedmiotowego terenu z terenu rolno-osadniczego na teren pod zalesianie. W powyższej zmianie trudno dopatrzeć się jakiegokolwiek interesu publicznego, rozumianego jako uwzględnienie potrzeb lokalnej społeczności oraz potrzeb związanych z planowaniem przestrzennym, tym bardziej takiego, który mógłby uzasadniać związane z tym ograniczenie prawa własności.

Wobec powyższego Sąd w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania obejmujących wpis sądowy (300 zł), wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika (480 zł) oraz opłatę skarbową od pełnomocnictwa (17 zł) Sąd orzekł w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z §14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z

dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent
Agata Kusmirska