Sygn. akt II SA/Lu 98/26

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja
Sędziowie	Sędzia WSA Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Anna Ostrowska
Protokolant	Referent Agata Kuśmirska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 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 obejmującej działkę oznaczoną w ewidencji gruntów Gminy Biłgoraj jako działka numer 55/15, jednostka ewidencyjna Biłgoraj, obręb Wolaniny – Ratwica 0029;

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

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W LUBLINIE

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam



Wyrok z dnia 18 marca 2026 r.

~~Postanowienie~~

sygn. akt II SA/Lu 88/26

Prawomocny(e) od dnia 4 kwietnia 2026 r.

podpis referendarza

Sygn. akt II SA/Lu 98/26

UZASADNIENIE

(dalej także jako: skarżący) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na Uchwałę Nr XXIX/196/05 Rady Gminy w Biłgoraj z dnia 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biłgoraj terenów leśnych i zalesień (dalej także jako: uchwała, miejscowy plan) w zakresie obejmującym część działki nr 55/15, oznaczonej na rysunku planu symbolem AK1 ZL, położonej w miejscowości Wolaniny, obręb Wolaniny-Ratwica, gmina Biłgoraj.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie tj. części działki nr 55/15, oznaczonej na rysunku planu symbolem AK1 ZL i zwrot kosztów postępowania.

Skarżący wskazanej powyżej uchwale zarzucił naruszenie:

1. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945; dalej jako: u.p.z.p.) w zw. 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.) 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;
2. interesu skarżącego, które polegało na przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w celu użytkowania leśnego części działki będącej własnością skarżącego oznaczonej nr 55/15 oznaczonej na rysunku planu symbolem AK1 ZL, położonej w miejscowości Wolaniny, obręb Wolaniny-Ratwica, gmina Biłgoraj, w sytuacji, gdy na działce tej nigdy faktycznie nie znajdował się las, a także rejestr gruntów dla ww. działki, ani żadna inna dokumentacja nigdy nie zawierały informacji o istnieniu na niej

lasu. Działka ta w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego gminy znajdowała się w strefie rolno-osadniczej z możliwością zabudowy mieszkaniowej i letniskowej.

W odpowiedzi na skargę, gmina nie zajęła jednoznacznego stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143; dalej jako: 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w których zapadły wyroki stwierdzające nieważność postanowień uchwały co do konkretnych działek (sprawy o sygn. akt II SA/Lu 947/24, II SA/Lu 635/25, II SA/Lu 709/25). W dalszej części rozważań Sąd korzysta z argumentacji zawartej w uzasadnieniach wskazanych wyroków, uznając ją za prawidłowe i przyjmując jako własną.

Zgodnie z art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) 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 skarżącego do zaskarżenia uchwały we wskazanym zakresie nie budziła wątpliwości.

Z analizy art. 28 ust. 1 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.

Skarżący zarzucił w pierwszej kolejności naruszenie art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 2 pkt 7 p.g.k., 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 wskazanego na wstępie miejscowego planu była wcześniej poddana kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, który orzekał już w tym przedmiocie m. in. w sprawie sygn. akt II SA/Lu 1187/17 oddalając skargę i nie stwierdzając istotnych naruszeń trybu sporządzenia planu. Należy podkreślić, że uchybień tych nie stwierdzono również w późniejszych sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia były poszczególne przepisy miejscowego planu. Wobec tego w niniejszej sprawie należało przyjąć, że przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Uchwała została zaskarżona w części obejmującej działkę nr 55/15 oznaczonej na rysunku planu symbolem AK1 ZL. Zgodnie z zaskarżonym planem jest to obszar z przeznaczeniem podstawowym – lasy (§ 38 ust. 1 pkt 1 uchwały). Dla tego obszaru obowiązują ogólne zasady zagospodarowania terenów m. in. zakazuje się lokalizowania wszelkich budynków, z wyjątkiem bezpośrednio związanych z gospodarką leśną, dopuszcza się uzupełnienie zalesień w enklawach i półenklawach śródleśnych (§ 7 ust. 2 lit. c w zw. z § 38 ust. 1 pkt 2 uchwały).

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 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 ani 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 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 rzetelny umotywować zarówno przyczyny, jak i zasadność przyjmowanych rozwiązań dotyczących zmiany przeznaczenia terenów objętych planem miejscowym.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała takiego uzasadnienia nie zawiera. Nie sposób bowiem uznać, że adekwatnym uzasadnieniem jest stwierdzenie, że „w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich [...] uruchomiono działania dotyczące zalesienia gruntów rolnych". Wskazano cele tego planu rozwoju, czyli m. in. zwiększenie obszarów leśnych przez zalesianie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa, utrzymanie i wzmacnianie ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych, zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie energetycznym. Brak miejscowego planu stanowił „poważne utrudnienie" w pozyskiwaniu funduszy pomocowych przez rolników. Z uzasadnienia wprost wynika, że u podstaw uchwalenia planu legło umożliwienie właścicielom ubiegania się o dofinansowanie, podkreślono, że uchwała pozytywnie wpłynie na budżety rolników.

Przepisy miejscowego planu niewątpliwie mogą ograniczać prawa właściciela w zakresie sposobu zagospodarowania terenu. Uprawnienia planistyczne organu nie są jednak w tym zakresie nieograniczone, zasadą pozostaje bowiem ochrona prawa własności (art. 6 u.p.z.p.). Pozbawienie właściciela, w planie miejscowym, części (nawet znacznej) atrybutów rozporządzania nieruchomością, nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności, o ile działanie to jest dostatecznie uzasadnione interesem społecznym. Gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów (por. wyrok NSA z 18 marca 2025 r., sygn. akt II OSK 564/24). Ponadto takie działanie organu planistycznego musi być uzasadnione jako proporcjonalne do celu, jaki ma zostać osiągnięty (por. wyrok NSA z 26 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 186/24).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że uchwalenie miejscowego planu i daleko idące ograniczenie w nim prawa zagospodarowana terenu nie może zostać umotywowane jedynie możliwością uzyskania wsparcia finansowego ze środków europejskich lub z budżetu państwa.

Przyjmując nawet, że miejscowy plan zmierza do realizacji celów wskazanego w nim Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, to uzasadnienie nie pozwala na ustalenie potrzeb i zasadności przeznaczenia tej konkretnej działki pod szczególny sposób zagospodarowania tj. jako las.

Niewątpliwie przeznaczenie działki skarżącego pod las wraz z przedstawionym powyżej sposobem ukształtowaniem tego terenu istotnie ogranicza jego prawa jako właściciela, w szczególności w zakresie zabudowy. W skardze podniesiono, że działka w poprzednim planie znajdowała się w strefie rolniczo-osadniczej z możliwością zabudowy mieszkaniowej i letniskowej. Z akt sprawy wynika, że działka skarżącego znajdowała się w strefie rolno-osadniczej (obszar SRO). Doszło zatem do zmiany przeznaczenia terenu. Niedopuszczalne jest arbitralne ograniczanie prawa własności przez organ planistyczny. Właściwe umotywowanie stanowiska organu planistycznego ma doniosłe znaczenie szczególnie wtedy, gdy wprowadzane są zmiany w sposobie zagospodarowania.

W niniejszej sprawie należy dojść do wniosku, że miejscowy plan nie zawiera istotnego uzasadnienia, czyli takiego którego treść koresponduje z ustaleniami miejscowego planu i wyjaśnia motywy wprowadzonych rozwiązań.

Należy również podkreślić, że organ planistyczny nawet na etapie postępowania sądowoadministracyjnego nie zajął jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. Natomiast analiza akt sprawy prowadzi do wniosku, że działanie organu było dowolne, pozbawione adekwatnego uzasadnienia i naruszyło zasadę proporcjonalności.

Wobec powyższego Sąd w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. O kosztach postępowania obejmujących wpis sądowy (300 zł) Sąd orzekł w punkcie drugim sentencji wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W LUBLINIE *2*

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
Starszy specjalista
Jolanta Sikora