



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Poz. 1893

WYROK NR II SA/RZ 1421/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 marca 2026 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maria Mikolik /spr./ Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 5 marca 2026 r. sprawy ze skargi Stanisława Nierody na uchwałę Rady Gminy Czudec z dnia 24 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 6835, położonej w Pstrągowej, gmina Czudec; II. zasądza od Gminy Czudec na rzecz skarżącego Stanisława Nierody kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Stanisława Nierody (dalej: "Skarżący") jest uchwała Rady Gminy w Czudcu (dalej: "Rada Gminy") z dnia 24 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec - cz. I. Na podstawie § 1 ust. 3 uchwały do zalesienia przeznaczono należącą do Skarżącego działkę nr 6835 położoną w Pstrągowej, uwidocznioną na załączniku graficznym do uchwały. Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, zaskarżając ww. uchwałę w części dotyczącej działki nr 6835 położonej w Pstrągowej. Skarżący wniósł o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, gdyż uchybienie to powstało bez jego winy; o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej należącej do niego działki nr 6835 położonej w Pstrągowej; o przyznanie zwrotu poniesionych kosztów postępowania oraz o dopuszczenie wymienionych w skardze dowodów dla wykazania uprawnień właścicielskich w czasie uchwalania planu oraz dla potwierdzenia istnienia interesu prawnego Skarżącego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Skarżący podniósł, że przedmiotowa nieruchomość została objęta miejscowym planem i została oznaczona symbolem LZ. Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.p.z., poprzez niezawiadomienie na piśmie o terminie wyłożenia projektu aktu właściciela nieruchomości co doprowadziło do naruszenia jego interesu prawnego. Na dzień zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu właścicielem przedmiotowej nieruchomości był Skarżący, który nabył przedmiotową działkę po rodzicach, co wynika z odpisu księgi wieczystej. Skarżący podniósł, że nie został zawiadomiony o wyłożeniu projektu planu, a tym samym został pozbawiony czynnego udziału w postępowaniu. To pozbawiło go m.in. możliwości złożenia zarzutów do tego planu, czym rażąco naruszono jego prawa, a przede wszystkim przysługujące mu prawo własności. Skarżący wskazał, że analiza akt planistycznych pozwala stwierdzić, że pisemne zawiadomienie o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.p.z. miało zostać skierowane do Kazimierza Nierody według oznaczenia w wykazie rozdzielnika dla miejscowości Pstrągowa, jako właściciela działki nr 6835. Informacja ta nie została doręczona Stanisławowi Nieroda. Podpis nie zawiera imienia a dodatkowo nie jest to podpis Skarżącego. Wobec powyższego w aktach brak jest zawiadomienia skierowanego do właściciela tej nieruchomości. Skarżący wskazał, że posiada legitymację do zaskarżenia przedmiotowej

uchwały, a także posiada interes prawny, który został przez Organ naruszony. Przedmiotowa nieruchomości została przeznaczona do zalesienia, co uniemożliwia mu swobodne wykonywanie prawa własności oraz ogranicza go w prawie przeznaczenia tej działki do zabudowy zagrodowej, czy to mieszkalnej jak i ujęcia jej w procedowanych aktualnie planach ogólnych na takie cele ze względu na oznaczenie LZ przedmiotowej nieruchomości. Skarżący podał, że nie posiadał wiedzy o przeznaczeniu jego działki nr 6835 do zalesienia, a tym samym pozbawiono go możliwości wniesienia zarzutów do projektu planu i ochrony swojego interesu. Skarżący podał, że jest rolnikiem, cały czasu uprawia, orze przedmiotową działkę, nigdy nie było na niej żadnych zakrzaczeń. Skarżący podniósł, że zmiana przeznaczenia działki z dotychczasowego rolnego na leśne wkracza w szeroko pojmowane prawo własności i niewątpliwie narusza prawo do jego swobodnego dysponowania, przez odgórną zmianę jej dotychczasowego przeznaczenia i wyłączenie dotychczasowego użytkowania rolniczego. Postanowienia miejscowego planu określiły kształt prawa własności, blokując na przyszłość inne możliwości korzystania z nieruchomości, co odbyło się bez wiedzy Skarżącego. W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy wniosła o jej odrzucenie lub oddalenie wyrażając zgodę na jej rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym. W pierwszej kolejności Organ wskazał, że brak jest podstaw do przywrócenia terminu do wniesienia skargi, o co Skarżący wnioskują, z uwagi na to, że nie uprawdopodobnili oni braku winy w uchybieniu terminu do wniesienia skargi. W ocenie Organu, Skarżący nie wskazali przepisu prawa materialnego, będącego źródłem interesu prawnego, jak również nie wykazali, że ich interes został naruszony kwestionowaną uchwałą. Dla wykazania naruszenia interesu prawnego legitymującego w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. do wniesienia skargi i warunkującego uruchomienie merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały nie jest wystarczające zaistnienie błędów proceduralnych. Uzasadniając wniosek o oddalenie skargi Rada Gminy wskazała, że nie naruszyła zasad sporządzania planu, trybu sporządzania planu w sposób istotny ani właściwości w tym zakresie. Wójt Gminy wykonał czynności o których mowa w art. 18 ust. 2 u.p.z.p., a w szczególności zawiadomił na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu podmioty wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy, w tym właścicieli nieruchomości. Jak wynika z materiału planistycznego Skarżący nie wnosili w toku procedury planistycznej ani wniosków, ani uwag do projektu planu. Tym samym nie można uznać, że Rada uchwalając przedmiotowy plan przekroczyła swoje władztwo planistyczne. Ponadto w przedmiotowej sprawie, działki przeznaczone pod zalesienie nie były użytkowane rolniczo. Spełnione zatem zostały przesłanki określone w art. 14 ust. 2 u.o.l. i nie można mówić o naruszeniu tego przepisu. Postanowieniem z 8 grudnia 2025 r. sygn. akt II SA/Rz 1421/25 tut. Sąd przywrócił termin do wniesienia skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest legalność czyli zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm., dalej w skrócie P.p.s.a.) obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich 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 - art. 147 § 1 P.p.s.a. Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia. W kwestii uchwał organów gminy ostatnio wskazany przepis pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm. – dalej: u.s.g.), zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Skarga wniesiona została na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., który daje uprawnienie do zaskarżenia uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały nią naruszone. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), która weszła w życie 31 maja 2017 r. Zawiera ona istotny dla rozpoznania niniejszej sprawy przepis intertemporalny – art. 17 ust. 2, z którego a contrario wynika, że do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej – tj. 31 maja 2017 r. (w rozpoznawanej sprawie jest to uchwała z 2001 r.) stosuje się art. 52 P.p.s.a. oraz art. 101 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu dotychczasowym (sprzed nowelizacji). Warunkiem wniesienia skargi

w tamtym brzmieniu było uprzednie bezskuteczne wezwanie skarżonego organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia oraz zachowanie terminu do wniesienia tego rodzaju skargi, który wynosił albo trzydzieści dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (interesu prawnego/uprawnienia), albo – jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie – sześćdziesiąt dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. W rozpoznawanej sprawie tryb ten i termin zostały zachowane. Skarżący wezwał Radę Gminy Czudec do usunięcia naruszenia prawa pismem z 16 lipca 2025 r. (data wpływu do organu – 18.07.2025 r.). Skarżący wniósł skargę do Sądu w dniu 30 września 2025r. a więc z przekroczeniem terminu, jednak WSA postanowieniem z 8 grudnia 2025 r. przywrócił termin do wniesienia skargi. Niesporne jest, że działka nr 6835 , położona w Pstrągowej, znajduje się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w którym została przeznaczona do zalesienia (LZ). Na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały Skarżącemu przysługiwało prawo własności do tej nieruchomości (zgodnie z postanowieniem Sąd Rejonowego w Strzyżowie z 10 lipca 1984r., INs 236/84 i umową przekazania gospodarstwa rolnego z 2 września 1980 r., US-9260/112/80). Skarżący również obecnie jest właścicielem ww. nieruchomości. Istotą postępowania ze skargi przewidzianej w art. 101 u.s.g. jest weryfikacja – przy zastosowaniu kryterium legalności – subiektywnego twierdzenia skarżącego, że uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie. Naruszenie to obejmuje dwa elementy: 1) negatywny skutek w sferze prawnej skarżącego poprzez zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia wynikającego z normy prawnej bądź z aktu stosowania prawa, 2) niezgodność z prawem zachowania kompetencyjnego organu gminy, które owe negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego wywołało. Elementy te muszą pozostawać w łączności z sobą, co oznacza, że naruszenie prawa musi być związane z ograniczeniem lub zniesieniem uprawnienia. W ocenie Sądu zapisy planu względem terenu, który obecnie stanowi działka o nr 6835 niewątpliwie naruszają prawo do swobodnego dysponowania prawem własności, przez odgórne przeznaczenie tego terenu wyłącznie do użytkowania leśnego. Bezpośrednia ingerencja w prawo własności oznacza, że Skarżący legitymuje się interesem prawnym w zaskarżeniu ww. uchwały. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości Sądu, że doszło do naruszenia interesu prawnego Skarżącego. Występuje on jako właściciel działki objętej miejscowym planem. Powyższe zostało wykazane poprzez dokumenty dołączone do skargi. Nie budzi wątpliwości, że właściciel nieruchomości może korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 101 ust. 1 u.s.g. W związku z powyższym wobec wykazania legitymacji procesowej Skarżącego należało dokonać oceny miejscowego planu w zaskarżonej części pod względem jego zgodności z prawem. W rozpoznawanej sprawie miarodajnym stanem prawnym do oceny zachowania warunków legalności aktu prawa miejscowego jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (u.z.p.), uchylona z dniem 1.01.2004 r. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. zarząd gminy po dokonaniu odpowiednich uzgodnień i zasięgnięciu wymaganych opinii (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.z.p.) miał obowiązek zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu: a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu, b) właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3 u.z.p., c) osób, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia. Szczególnie w odniesieniu do właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu (art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p.), obowiązek zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu nie miał jedynie charakteru informacyjnego, lecz był to istotny i konstytutywny element wewnętrznej procedury skargowej pozwalającej na uruchomienie w postępowaniu planistycznym swoistego środka prawnego w postaci zarzutu do projektu planu. Zgodnie z art. 24 u.z.p. zarzut mógł wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu (ust. 1). Wniesienie zarzutu było jednak ograniczone terminem, gdyż mógł on zostać wniesiony na piśmie tylko w terminie nie dłuższym niż 14 dni, po upływie okresu wyłożenia projektu (ust. 2). Prawidłowe i skuteczne prawne zawiadomienie na piśmie warunkowało zatem możliwość skorzystania z ustawowego środka prawnego, a bez zachowania wymogu skuteczności pisemnego zawiadomienia o terminie wyłożenia projektu planu nie można było przyjąć, że termin do wniesienia zarzutu rozpoczął w ogóle bieg. Trzeba również zauważyć, że zarzut jako środek prawny przysługujący podmiotom bezpośrednio dotkniętym skutkami uchwały planistycznej był względnie sformalizowany na etapie rozstrzygnięcia. O uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzygała rada gminy, w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 24 ust. 3 u.z.p.), a uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub części, wnoszący zarzut mógł dodatkowo zaskarżyć do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia (art. 24 ust. 4 u.z.p.). Z treści tego przepisu wynika zatem, że prawidłowe i skuteczne doręczenie na piśmie zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu warunkowało w dalszej kolejności możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę właściwej rady w przedmiocie odrzucenia zarzutu w całości lub części. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. nie regulowała wprawdzie zagadnienia sposobu doręczania zawiadomień pisemnych,

o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. oraz sposobu ustalania danych adresowych właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu. Nie można jednak przyjąć, że właściwemu organowi wykonawczemu gminy przysługiwała w tym zakresie swoboda wyboru tego rodzaju sposobów. Ze względu na istotnie gwarancyjny oraz ściśle powiązany z procedurą wnoszenia zarzutów charakter obowiązku z art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. należy przyjąć – o czym przekonuje jednolita praktyka organów planistycznych w okresie obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – że warunkiem prawidłowego i skutecznego zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny mógł zostać naruszony ustaleniami planu, było co do zasady doręczenie pisma w formie rejestrowanej przesyłki pocztowej (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) lub za pośrednictwem pracownika organu albo innego upoważnionego podmiotu (np. sołtysa). W tym zakresie należało per analogiam stosować przepisy art. 39-48 k.p.a. Odrębnym zagadnieniem było natomiast ustalenie właściwego miejsca doręczenia pisma. Również w tym przedmiocie w odniesieniu do osób fizycznych uzasadniona była praktyka – bazująca na stosowaniu per analogiam przepisów art. 42-44 k.p.a. – doręczania pism w pierwszej kolejności w miejscu zamieszkania lub w miejscu pracy osób fizycznych (art. 42 § 1 k.p.a.). Dopiero w dalszej kolejności – w razie potrzeby lub nieobecności adresata pod prawidłowo ustalonym adresem – możliwe było skorzystanie z alternatywnych lub subsydiarnych form doręczania (art. 42 § 2-3, art. 43-44 k.p.a.). Warunkiem prawidłowości i skuteczności prawnej przejścia do dalszych form doręczenia było jednak skuteczne wyczerpanie trybu z art. 42 § 1 k.p.a. Również w orzecznictwie przyjęto, że użyty przez ustawodawcę zwrot "zawiadomienie na piśmie" należy rozumieć, jako dostarczenie imiennie każdemu ze wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. podmiotów pisemnej informacji na temat terminu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Jednocześnie przywołany art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. należy traktować jako przepis o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*), a wobec tego brak jest możliwości dostarczenia informacji, dokonania powiadomienia inaczej, aniżeli w opisany w nim sposób (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9.10.2019 r., IV/Po 314/19, WSA w Rzeszowie z dnia 11.09.2024 r., II SA/Rz 454/24). Odnosząc powyższe uwagi do stanu faktycznego sprawy, Sąd stwierdza, że akta planistyczne nadesłane do Sądu wraz z odpowiedzią na skargę potwierdzają zarzut Skarżącego co do braku powiadomienia go o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wykazie dla rozdzielnika do pisma z dnia 6 lutego 2001 r. nr 7322/3/2001 dla wsi Pstrągowa względem działki nr 6835 został ujęty Kazimierz Nieroda zamiast Skarżącego. Odpowiadając na skargę i wnosząc o jej oddalenie organ nie przedstawił Sądowi dowodu potwierdzającego zawiadomienie ówczesnego właściciela o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego. To zaś wskazuje, że nie doszło do prawidłowego powiadomienia o wyłożeniu projektu planu. Doszło tym samym do naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p., ponieważ – jak już wskazano – obowiązek zawiadomienia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu, stanowił istotny element procedury planistycznej (trybu sporządzania planu miejscowego). Dlatego uwzględniając związek art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. z przepisami art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 24 ust. 1 u.z.p., Sąd uznał, że rozważane naruszenie prawa podlega kwalifikacji jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego (tak wyrok WSA w Rzeszowie z 6 sierpnia 2024 r., II SA/Rz 2020/23, LEX nr 3752140). W związku z powyższym, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. art. 101 ust. 1 u.s.g., Sąd stwierdził w pkt I wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 6835, położonej w Pstrągowej. O zwrocie kosztów postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a.