



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 19 marca 2026 r.

Poz. 1205

### WYROK NR II SA/RZ 1361/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 21 stycznia 2026 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Karina Gniewek - Berezowska Sędziowie WSA Maria Mikolik /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 stycznia 2026 r. sprawy ze skargi Joanny Krok-Banaś i Mariusza Banasia na uchwałę Rady Gminy Wiśniowa z dnia 27 kwietnia 2000 r. nr XVII/126/00 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 396/1, położonej w gminie Wiśniowa, obręb Tułkowice; II. zasądza od Gminy Wiśniowa na rzecz skarżących Joanny Krok-Banaś i Mariusza Banasia solidarnie kwotę 814 zł /słownie: osiemset czternaście złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Joanny Krok-Banaś i Pawła Banasia (dalej: "Skarżący"), jest uchwała Rady Gminy w Wiśniowej (dalej: "Rada Gminy", "Organ") z dnia 27 kwietnia 2000 r. nr XVII/126/00 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 3/99 - terenów lasów i zalesień w Gminie Wiśniowa. Po wezwaniu Rady Gminy do usunięcia naruszenia prawa (w piśmie z 22 stycznia 2025 r.) Skarżący, reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, zaskarżyli uchwałę w części dotyczącej należącej do nich działki nr 396/1 położonej w Tułkowicach, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1. art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (u.z.p.), w brzmieniu w dacie uchwalenia skarżonej uchwały, poprzez nie zawiadomienie na piśmie właścicieli nieruchomości, których interes prawny mógłby być naruszony ustaleniami planu, 2. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez sprzeczne z ustawą zakwalifikowanie należących do Skarżących gruntów rolnych jako kwalifikujących się do zalesienia, pomimo braku spełnienia określonych w tym przepisie ustawowych przesłanek dopuszczających takie przeznaczenie gruntu rolnego. W oparciu o powyższe zarzuty, Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki o nr ewidencyjnym 396/1 położonej w Tułkowicach oraz o zasądzenie od Rady Gminy Wiśniowa na ich rzecz kosztów postępowania. Skarżący wnieśli również o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów dołączonych do skargi oraz o zobowiązanie Rady Gminy Wiśniowa do przedłożenia akt planistycznych związanych z planem zagospodarowania przestrzennego nr 3/99. Skarżący podali, że są właścicielami działki nr 396/1 w Tułkowicach na zasadzie wspólności majątkowej małżeńskiej. Działka ta jest objęta planem zagospodarowania przestrzennego nr 3/99 wprowadzonym zaskarżoną uchwałą i przeznaczona została do zalesienia. Działka ta jest wykorzystywana przez Skarżących i ich rodzinę rekreacyjnie - na terenie działki znajduje się oczko wodne, a sama nieruchomość stanowi funkcjonalnie wraz z działką sąsiednią (nr 396/2) - część ogrodu wokół domu, w którym zamieszkują Skarżący. Przeznaczenie działki o nr 396/1 do zalesienia, uniemożliwia im swobodne wykorzystywanie nieruchomości, co narusza ich interes. Naruszenie to ma charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, a zaskarżoną uchwałą podjęto w sposób sprzeczny z prawem, tj. bez zachowania

określonej ustawą procedury planistycznej. Skarżący podnieśli również, że pomimo przeznaczenia do zalesienia działki o nr ewid. 396/1 oraz ciężącego na Zarządzie Gminy Wiśniowa obowiązku stosownego zawiadomienia ówczesnych właścicieli działki o wyłożeniu planu, Organ uchybił temu obowiązkowi. Tym samym nie umożliwiono ówczesnym właścicielom nieruchomości, zapoznanie się z projektem planu i powzięcia wiedzy co do zamiaru zmiany przeznaczenia nieruchomości, pozbawiając właścicieli także możliwości ewentualnego kwestionowania planowanej zmiany poprzez procedurę zgłaszania zarzutów. W wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wiśniowa zostały zatem istotnie naruszone prawa właścicielskie, a w konsekwencji prawa Skarżących, gdyż w zasadniczy sposób zmieniło się przeznaczenie należącej obecnie do nich nieruchomości. Co równie istotne, ówcześni właściciele działki nigdy, nie wnioskowali o zmianę jej przeznaczenia na grunty leśne. Objęta skargą uchwała określając przeznaczenie do zalesienia działki nr 396/1 położonej w Tułkowicach, wykluczyła jej zagospodarowanie w inny sposób, co niewątpliwie ingeruje w sposób wykonywania prawa własności i w pełni uzasadnia uznanie naruszenia interesu prawnego Skarżących. W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy wniosła o uznanie skargi za zasadną oraz nieobciążanie Gminy kosztami procesu. Rada wyjaśniła, że Wójt Gminy Wiśniowa dokonał kwerendy archiwalnej Urzędu Wiśniowa w celu nadesłania i akt administracyjnych postępowania związanego z uchwaleniem zaskarżonej uchwały, jednak dokumentacji tej nie odnaleziono. W zasobie Urzędu Gminy jest tylko część graficzna MPZP w postaci map w formie papierowej, które to zostały przesłane do WSA w Rzeszowie w sprawie dotyczącej skargi na ww. uchwałę w zakresie innych działek położonych w Tułkowicach. Organ wskazał, że nie jest w stanie wykazać poprawności procedury administracyjnej w trakcie podejmowania zaskarżonej uchwały. W związku z tym wnosi o uznanie skargi za zasadną. 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 2024 r., poz. 935) – zwanej 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. Skarga wniesiona została na podstawie art. 101 ust. 1 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.), 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 wezwali Radę Gminy Wiśniowa do usunięcia naruszenia prawa pismem z 22 stycznia 2025 r. a następnie – wobec braku odpowiedzi organu – 3 marca 2025 r. wnieśli skargę do Sądu. Biorąc pod uwagę, że Skarżący są obecnie współwłaścicielami działki o nr ewid. 396/1, położonej w Tułkowicach, znajdującej się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w którym została przeznaczona do zalesienia, co uniemożliwia Skarżącym swobodne dysponowanie nieruchomością, ingerując bezpośrednio w ich prawo własności, należało stwierdzić, że legitymują się interesem prawnym w zaskarżeniu tej uchwały. Istotą postępowania ze skargi przewidzianej w art. 101 u.s.g. jest weryfikacja – przy zastosowaniu kryterium legalności – twierdzenia Skarżących, że uchwała naruszyła ich 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. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności - art. 147 § 1 P.p.s.a. Przy czym 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. 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. 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 zarzuty skargi co do braku powiadomienia ówczesnych właścicieli działki o nr 396/1 w Tułkowicach o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ odpowiadając na skargę i uznając ją za zasadną wskazał, że dokonał kwerendy archiwalnej w Urzędzie Gminy i nie odnalazł dokumentacji, a w związku z tym nie jest w stanie wykazać poprawności przeprowadzenia procedury podejmowania zaskarżonej uchwały. Brak przedstawienia Sądowi dowodów potwierdzających zawiadomienie właściciela działek o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego wskazuje, zgodnie z zarzutami skargi, że nie zostali oni prawidłowo powiadomieni 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, stanowi 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. Działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Sąd stwierdził w pkt I wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki o nr 396/1, położonej w Tułkowicach na terenie gminy Wiśniowa. O zwrocie kosztów postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi (300zł), koszty zastępstwa procesowego (480 zł) oraz opłaty skarbowe od pełnomocnictw (34 zł), Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. w zw. z art. 205 § 1 P.p.s.a. i w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 z późn. zm.), uwzględniając w tym zakresie wnioski skarżącego, brak było bowiem podstaw by tego wniosku nie uwzględnić i nie obciążać kosztami Gminy Wiśniowa, zgodnie z jej żądaniem.