



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 marca 2026 r.

Poz. 1255

Sygn. akt II SA/Lu 635/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Asesor sądowy Anna Ostrowska
Protokolant	Specjalista Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2025 r.

sprawy ze skarg A. R. i S. R.

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 XXIX/196/05 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 6 września 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biłgoraj terenów i zalesień, w części dotyczącej działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268 i 269 położonych w obrębie Dereźnia Solska gmina Biłgoraj, które na rysunku planu oznaczone są odpowiednio symbolami K2RL, K4RL, K8RL i K10RL jako zalesienia;
- II. zasądza na rzecz skarżących A. R. i S. R. od Gminy Biłgoraj po 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 635/25

Uzasadnienie

A. R. wniosła w dniu 29 września 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 działki nr nr 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268 i 269 położone w obrębie Dereźnia Solska, gmina Biłgoraj.

Skarżąca wyjaśniła, że wskazane działki zostały przeznaczone w zaskarżonym planie do zalesienia, pomimo tego, że są wykorzystywane rolniczo i przylegają do działek zabudowanych; stanowią obecnie grunty orne i łąki. Na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały skarżąca nie może zrealizować zaplanowanych na nich inwestycji, co narusza jej interes prawny.

Zarzuciła ponadto naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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 (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 Dereźnia Solska 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. Skarżąca podniosła, że „z przyczyn opisanych wyżej” Rada Gminy wielokrotnie stwierdzała nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do innych działek i obrębów; skarżąca przytoczyła treść tych uchwał.

Identyczną skargę wniósł również S. R., będący razem ze skarżącą A. R. współwłaścicielem działek nr ewid. 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268 i 269 położonych w obrębie Dereźnia Solska, gmina Biłgoraj. Skarga została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Lu 636/25.

Obie skargi zostały poprzedzone wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargi reprezentujący Radę Gminy Biłgoraj – Wójt Gminy Biłgoraj wskazał, że objęte nimi działki zostały oznaczone w zaskarżonej uchwale symbolami K2RL, K4RL, K8RL i K10RL, a więc z przeznaczeniem pod zalesienie. Podniósł, że po przeanalizowaniu akt sprawy nie znalazł podstaw do uwzględnienia skarg, natomiast 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”.

Sąd postanowił na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”) połączyć niniejszą sprawę ze sprawą sygn. akt II SA/Lu 636/25 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzić postępowanie w tych sprawach pod sygn. akt II SA/Lu 635/25.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skargi są zasadne.

Zostały one wniesione na podstawie 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.”), zgodnie z którym 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 skarżący posiadają legitymację do zaskarżenia spornej uchwały jako właściciele nieruchomości objętych planem, który zmienia przeznaczenie tych nieruchomości z rolnego na leśne (pod zalesienie), wprowadzając „zakaz lokalizowania wszelkich budynków” (§ 7 pkt 1 lit. b), a zatem plan nie dopuszcza na tym terenie zabudowy zagrodowej. Kwestia legitymacji procesowej skarżących 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, uzasadniającego jej zastosowanie. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy u.s.g., w której przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów

uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W doktrynie i w orzecznictwie za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102), a więc np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

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. Przyjmuje się, że zakres przedmiotowy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest węższy niż zakres art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Tym samym może mieć on zastosowanie jedynie łącznie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.

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. „Rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Naruszenie tych przepisów przy uchwalaniu planu miejscowego stanowi więc naruszenie zasad jego sporządzania”. (zob. wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08).

W rozpatrywanej sprawie skarżący podnieśli zarzut przekroczenia przez Radę Gminy w Biłgoraju granic władztwa planistycznego przy sporządzeniu zaskarżonego planu w zakresie ich działek przeznaczając je - bez należytego uzasadnienia- pod zalesienia, bez prawa zabudowy budynkami, podczas gdy dotychczas były wykorzystywane rolniczo, a jednocześnie sąsiednie działki są zabudowane.

W istocie zarzut skarżących dotyczy tego, że organ nie wyważył ich interesów z interesem publicznym, obdarzając nieuzasadnionym pierwszeństwem interes publiczny, naruszając przez to konstytucyjną zasadę ochrony własności skarżących i zasadę proporcjonalności.

Argumentacja skarżących zasługuje na uwzględnienie.

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 (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 3029/18).

Należy podkreślić, że ingerencja w prawo własności powinna zostać należycie i wyczerpująco uzasadniona. Organ powinien w sposób należyty umotywić 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 spornych działek skarżących 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 skarżących. Bezsprzecznie skarżący na skutek przeznaczenia ich działek pod zalesienie nie mogą w pełni wykorzystywać ich zgodnie z dotychczasowym rolniczym przeznaczeniem, w tym nie mogą realizować na nich zabudowy zagrodowej, pomimo tego, że – jak podnoszą - taka zabudowa istnieje na sąsiednich działkach. Jak wynika z wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Biłgoraj, grunty wsi Wola Dereźniańska położone są w terenie oznaczonym symbolem R2, zaś grunty miejscowości Dereźnia Solska w terenie o symbolu U2. Słusznie zatem podnoszą skarżący, że zalesienie gruntów użytkowanych przez nich dotychczas rolniczo uniemożliwi im realizację planowanych inwestycji.

Powyższe prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała wprowadzając ograniczenia w realizacji przysługującego skarżącym 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 działek skarżących stosownie do art. 147 p.p.s.a.

Słusznie też podnieśli skarżący, 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), zaś w odpowiedzi na skargi w niniejszej sprawie podkreśliła, że uchwały sprzeczne z prawem nie powinny funkcjonować w obrocie prawnym, co leży niewątpliwie w interesie publicznym.

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

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.