

Lubicz Dolny, dnia 26 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5

85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Dariusz Litmanowski
ul. 750-lecia Wąbrzeźna 23b
87-200 Wąbrzeźno

Organ: Rada Gminy Lubicz
ul. Toruńska 21
87-162 Lubicz

**Odpowiedź na skargę
z dnia 27 lipca 2026 r. na uchwałę nr XXVIII/328/26 Rady Gminy Lubicz
z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Lubicz**

Na podstawie art. 54 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143), przekazuję skargę z dnia 27 lipca 2026 r. na Uchwałę nr XXVIII/328/26 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Lubicz wraz z aktami sprawy oraz niniejszą odpowiedzią, wnosząc o:

- 1) odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143), z uwagi na:
 - a) brak wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662),
 - b) niedopuszczalność skargi w zakresie, w jakim zmierza ona do kontroli rozstrzygnięcia uwagi do projektu planu Ogólnego, zakazanej przez art. 81 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538).
- 2) ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi – o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.
- 3) zasądzenie od skarżącego na rzecz Rady Gminy Lubicz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Skarżący Dariusz Litmanowski w dniu 27 lipca 2026 r. wniósł skargę dotyczącą stwierdzenia nieważności Uchwały nr XXVIII/328/26 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Lubicz w części obejmującej teren działek nr 177/2 i 177/3 położonych w obrębie Mierzynek.

Przedmiotowej uchwale skarżący zarzucił:

1. Naruszenie art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności oraz nierówne potraktowanie skarżącego.
2. Naruszenie art. 1 ust. 2, art. 13a, art. 13b oraz art. 13h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie rozwiązań bez wykazania ich indywidualnego uzasadnienia.

Organ w całości nie zgadza się z zaprezentowaną przez skarżącego argumentacją.

W odniesieniu do zarzutów wniesionych przez skarżącego należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z orzecnictwem (por. Wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 1189/16) władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego, kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. Jak wskazano w wyżej przytoczonym wyroku NSA „o przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić dopiero wtedy, gdy działanie gminy jest dowolne i nieuzasadnione. Jeżeli organy planistyczne gminy działają na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a samo uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, to nie można im zarzucić bezprawności działania, chociażby organy te nie uwzględniły złożonych w trakcie postępowania wniosków lub uwag. W przeciwnym wypadku planowanie straciłoby jakikolwiek sens i ograniczyłoby się tylko do terenów będących własnością podmiotów publicznoprawnych albo uzależnione byłoby od zgody lub żądań właścicieli nieruchomości kierujących się interesem indywidualnym.”

Skarżący wniósł skargę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 1 i art. 52 ust. 1 ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi powołując się na przysługujące mu prawo własności działek nr 177/2 i 177/3 w obrębie Mierzynek oraz na wydane decyzje o warunkach zabudowy lecz nie wykazał naruszenia interesu prawnego.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej przysługuje wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą. Interes ten musi mieć charakter konkretny, indywidualny i bezpośredni, wynikający z określonej normy prawa materialnego.

Skarżący ogranicza się do ogólnych twierdzeń o „arbitralności” wyznaczenia granic stref, „rozrywaniu spójności inwestycyjnej” oraz „naruszeniu zasady proporcjonalności i równego traktowania”. Nie wskazuje natomiast konkretnych ustaleń planu ogólnego, które miałyby wprost naruszać jego interes prawny jako właściciela – skarga nie przywołuje konkretnych jednostek redakcyjnych planu, zakazów czy parametrów, lecz operuje opisem „strefy otwartej z zakazem zagospodarowania” bez powiązania z normami aktu.

Skarżący nie wykazał, aby przyjęte rozwiązania planistyczne były pozbawione racjonalnego uzasadnienia w świetle tych przepisów. Zarzut „arbitralności” opiera się na ocenie, że granica stref nie odpowiada jego koncepcji zagospodarowania, natomiast skarga nie dowodzi, że granica ta jest sprzeczna z uwarunkowaniami przestrzennymi, środowiskowymi czy infrastrukturalnymi w sposób kwalifikowany, tj. stanowiący nadużycie władztwa planistycznego.

Tymczasem – co podkreśla doktryna ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi – skarga na akt prawa miejscowego nie jest *actio popularis*; nie wystarczy ogólna krytyka rozwiązań planistycznych czy procedury ich uchwalania. Konieczne jest wykazanie, że konkretne postanowienia uchwały powodują naruszenie interesu prawnego skarżącego, np. poprzez wskazanie, że nie może on korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Skarżący powołuje się na dwie decyzje o warunkach zabudowy (nr 118/06-07 i nr 6/11) oraz na podjęte postępowania o pozwolenie na budowę, stawiając *a priori* tezę o „ciągłości prawnogospodarczej” jego inwestycji. Nie wykazuje, że ustalenia planu ogólnego uniemożliwiają lub istotnie ograniczają realizację tych decyzji; skarga nie wskazuje choćby, że doszło do wydania decyzji o wygaśnięciu warunków zabudowy z powodu uchwalenia planu ogólnego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący nie wykazał w sposób wymagany przez art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Prowadzi to do wniosku o braku legitymacji skargowej, co – zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5 ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi – uzasadnia odrzucenie skargi jako wniesionej przez podmiot nieuprawniony.

Ponadto istotna część skargi dotyczy zarzutów wobec sposobu rozpatrzenia uwagi skarżącego zgłoszonej do projektu planu ogólnego, w szczególności:

- wewnętrznej niespójności zbiorczego wykazu uwag,
- rozbieżności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia uwagi („teren został ujęty w strefie usługowej”) a ostatecznymi ustaleniami planu (brak strefy usługowej, strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową (223SZ) dla działki nr 177/3, strefa otwarta (57SO) dla działki nr 177/2),
- rzekomego naruszenia art. 13h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z tym rozstrzygnięciem.

Zgodnie z art. 81 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, propozycje rozpatrzenia wniosków i uwag zgłoszonych do projektu aktu planowania przestrzennego nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Kontroli sądu podlega wyłącznie uchwała w sprawie planu ogólnego jako akt prawa miejscowego, a nie poszczególne rozstrzygnięcia o uwagach.

Tymczasem skarżący w istocie zmierza do poddania sądowej kontroli właśnie sposobu rozpatrzenia jego uwag oraz wewnętrzną spójność dokumentacji uwag, co wynika z obszernego fragmentu poświęconego „wewnętrznej niespójności dokumentacji” i „sprzeczności uzasadnienia rozstrzygnięcia uwagi z faktami projektowymi i ostatecznym aktem”.

Tego rodzaju zarzuty – sprowadzające się do kwestionowania rozstrzygnięcia uwagi oraz jakości jego uzasadnienia – są niedopuszczalne w świetle art. 81 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi na plan

ogólny. Sąd administracyjny nie jest bowiem uprawniony do badania zgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć o uwagach.

Skarga w tej części narusza wprost zakaz wynikający z art. 81 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co w myśl art. 58 § 1 pkt 1 ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi prowadzi do wniosku o jej niedopuszczalność. Z uwagi na to, że konstrukcja skargi opiera się w znacznej mierze na zarzutach dotyczących sposobu rozpatrzenia uwag zgłoszonych w trakcie prowadzonego postępowania, należy uznać, że jest ona w całości obciążona wadą niedopuszczalności i jako taka powinna być odrzucona.

Należy wskazać, że projekt planu ogólnego poddany konsultacjom społecznym zakładał położenie działki 177/3 w strefie usługowej (SU) mając na uwadze kierunek zagospodarowania przestrzennego wyznaczony dla analizowanego terenu w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz (strefa aktywizacji gospodarczej, tereny zabudowy przemysłu, składów, magazynów i usług).

Skarżący wniósł dwa pisma z uwagami oznaczone w wykazie uwag jako POG_110 i POG_128 zapisane w wykazie uwag pod pozycją nr 81. Oba pisma dotyczyły wyznaczenia dla dz. 177/3 strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową i zagrodową oraz wyznaczenia dla dz. 177/2 strefy ekstensywnej zabudowy mieszkaniowej.

Zgodnie ze złożonymi uwagami i oczekiwaniami mieszkańców, w tym skarżącego, w projekcie przedstawionym radzie gminy do uchwalenia strefa usługowa została zamieniona na strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ).

Dalej skarżący powołuje się na wydane dla terenu objętego zakresem przedmiotowej skargi decyzje o warunkach zabudowy oraz na trwające postępowania o pozwolenie na budowę, twierdząc, że wprowadzenie strefy otwartej dla działki nr 177/2 „rozrywa prawną i gospodarczą spójność inwestycji” i narusza „ciągłość prawną praw inwestycyjnych”.

Tymczasem z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że to plan miejscowy/ogólny jest podstawowym instrumentem polityki przestrzennej gminy, a decyzja o warunkach zabudowy ma charakter wtórny wobec ustaleń planistycznych i może zostać „skorygowana” przez późniejsze plany, czego wyrazem jest m.in. instytucja wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w razie uchwalenia planu miejscowego sprzecznego z tą decyzją.

Wskazana przez skarżącego decyzja o warunkach zabudowy nr 118/06-07 z dnia 16 lipca 2007 r. została wydana dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, stodoły i budynku gospodarczo-garażowego na maszyny rolnicze, tworzących zabudowę zagrodową o charakterze rolnym, przewidzianą do realizacji na działkach 177/2 i 177/3 położonych w miejscowości Mierzynek. Teren inwestycji oznaczony na załączniku graficznym do decyzji, obejmował jedynie część działki 177/3, podobnie jak w decyzji o warunkach zabudowy nr 6/11 z dnia 19 stycznia 2011 r., wydanej dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie zagrodowej.

Obszar oznaczony w obu omawianych decyzjach jako teren inwestycji został w całości objęty w planie ogólnym strefą wielofunkcyjną z zabudową zagrodową o symbolu 223SZ (profil podstawowy: teren zabudowy zagrodowej, teren produkcji w gospodarstwach rolnych, teren akwakultury i obsługi rybactwa, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych; profil dodatkowy: teren wielkotowarowej produkcji rolnej, teren biogazowni, teren usług).

Biorąc powyższe pod uwagę zarzut pominięcia faktu istnienia wydanych decyzji również należy uznać za bezpodstawny.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przywołane przez skarżącego decyzje o warunkach zabudowy zachowują moc prawną i mogą nadal stanowić podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Skarżący przedstawił dowody wskazujące, że już o takie pozwolenie wystąpił, zatem nie może być mowy o zarzucanym naruszeniu ciągłości prawnej praw inwestycyjnych.

Kolejny zarzut opiera się na stwierdzeniu, że w uzasadnieniu planu ogólnego organ wskazał, że uwzględniał wydane decyzje o warunkach zabudowy. W rzeczywistości w uzasadnieniu, w rozdziale dotyczącym przyczyn wyznaczenia stref planistycznych, znajduje się zapis: „W niektórych przypadkach uwzględniono wydane decyzje o warunkach zabudowy, które znajdowały się w sąsiedztwie terenów istniejącej zabudowy, a także luki w zabudowie.”

Ustosunkowując się do zarzutu „odstąpienia od własnych kryteriów planistycznych” poprzez „odcięcie dz. 177/2 do strefy otwartej poza obszarem uzupełnienia zabudowy” wyjaśnić należy, że sposób wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy (OUZ) szczegółowo opisuje Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r., poz. 729), zgodnie z którym wyznaczenie OUZ obejmującego dz. 177/2 i 177/3 położone w Mierzynku nie było możliwe.

Ostatni zarzut stawiany przez skarżącego opiera się na realności poniesionej przez niego szkody. Zgodnie z art. 37 ust. 11a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do określenia wartości nieruchomości, nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego.

Wyznaczenie strefy 223SZ dla części kompleksu działek oraz pozostawienie pozostałej części (w tym działki nr 177/2) w strefie otwartej stanowi przejaw wykonywania przez gminę jej konstytucyjnego i ustawowego władztwa planistycznego. Władztwo to obejmuje prawo różnicowania przeznaczenia terenów, wyznaczania stref o odmiennych funkcjach oraz wprowadzania ograniczeń zabudowy, pod warunkiem zachowania zasad proporcjonalności oraz wymogów wynikających z art. 1, 6 i 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyznaczenie strefy otwartej w terenie rolnym to działanie mające na celu ochronę ładu przestrzennego wsi, ochronę terenów zielonych oraz zapobieganie niekontrolowanej rozproszonej suburbanizacji.

Ustalenie odmiennego przeznaczenia dla dwóch działek wchodzących w skład jednej nieruchomości nie stanowi zarzucanego przez skarżącego rozbicia integralności prawnej nieruchomości.

Istnienie decyzji o warunkach zabudowy i toczące się postępowania o pozwolenie na budowę nie tworzą „nienaruszalnych praw inwestycyjnych”, które wiązałyby władztwo planistyczne gminy.

W kontekście dopuszczalności skargi fakt istnienia decyzji o warunkach zabudowy i postępowania budowlane nie wzmacniają legitymacji skarżącego ponad to, co wynika z samego prawa własności; pozostaje jedynie elementem stanu faktycznego. Ocena, czy doszło do nadużycia władztwa planistycznego, należy do etapu merytorycznej oceny skargi, nie przesądza natomiast o jej dopuszczalności.

Podsumowując w ocenie Rady Gminy Lubicz uchwała w sprawie planu ogólnego została podjęta z zachowaniem procedury oraz zasad sporządzania aktu planowania przestrzennego, a podniesione przez skarżącego zarzuty nie mogą prowadzić do stwierdzenia jej nieważności.

Z przyczyn wskazanych powyżej Rada Gminy Lubicz wnosi w pierwszej kolejności o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a ewentualnie – o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Przewodniczący Rady Gminy

Marcin Różycki

Załączniki:

1. Uporządkowane akta sprawy;
2. Uchwała nr XXVIII/328/26 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Lubicz;
3. Odpis odpowiedzi na skargę.