

**UCHWAŁA NR XII/161/2026
RADY GMINY LELKOWO**

z dnia 20 sierpnia 2026 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi na uchwałę Nr XX/156/2026 Rady Gminy Lelkowo w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Lelkowo, w części dotyczącej działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 położonych w obrębie ewidencyjnym Dębowiec, Gmina Lelkowo

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143), Rada Gminy w Lelkowie uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę z dnia 21 lipca 2026r. wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Rady Gminy w Lelkowie na uchwałę Nr XX/156/2026 Rady Gminy Lelkowo w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Lelkowo, w części dotyczącej działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 położonych w obrębie ewidencyjnym Dębowiec, Gmina Lelkowo wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy w Lelkowie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, a także ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wydanego w przedmiotowej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie upoważnia się Wójta Gminy w Lelkowie.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Wójtowi Gminy w Lelkowie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Tadeusz Janowiak

Załącznik do uchwały nr XII/161/2026
Rady Gminy Lelkowo
z dnia 20 sierpnia 2026 r.

Lelkowo, dnia

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn**

Skarżący:

(ANONIMIZACJA)

Organ, którego działania dotyczy skarga:

Rada Gminy w Lelkowie
Lelkowo 55
14-521 Lelkowo
reprezentowana przez
Wójta Gminy Lelkowo
Urząd Gminy w Lelkowie
Lelkowo 55
14-521 Lelkowo

**Odpowiedź na skargę
do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

W odpowiedzi na skargę na Uchwałę Nr XX/156/2026 Rady Gminy Lelkowo w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Lelkowo, w części dotyczącej działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 położonych w obrębie ewidencyjnym Dębowiec, Gmina Lelkowo wnoszę o jej oddalenie, albowiem podniesione w skardze zarzuty nie znajdują uzasadnienia w przepisach regulujących zasady sporządzania planu ogólnego gminy.

Uzasadnienie

Pan (ANONIMIZACJA) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na Uchwałę Nr XX/156/2026 Rady Gminy Lelkowo w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Lelkowo, w części dotyczącej działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 położonych w obrębie ewidencyjnym Dębowiec, Gmina Lelkowo zarzucając jej istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy i naruszenie zasady

proporcjonalności oraz naruszenie zasad zaufania obywatela do organów państwa oraz zasady legalizmu.

Zdaniem Rady Gminy w Lełkowie skarga jest bezpodstawną, a to z następujących względów.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczególnym zasadom i ograniczeniom podlega wyznaczanie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3 ustawy, tj. strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową.

Zgodnie z art. 13d ust. 1 ustawy:

„Strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.”

Jednocześnie, zgodnie z art. 13d ust. 2 ustawy, w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Szczególne znaczenie dla przedmiotowej sprawy ma art. 13d ust. 3 ustawy, zgodnie z którym:

„W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w ust. 1, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.”

W przypadku Gminy Lełkowo wystąpiła sytuacja określona w art. 13d ust. 3 ustawy. Jak wykazano w uzasadnieniu do uchwały w sprawie uchwalenia planu ogólnego:

„Suma chłonności terenów niezabudowanych w strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową o 449%. W związku z tym nie ma możliwości wyznaczania nowych terenów umożliwiających realizację funkcji mieszkaniowej podczas sporządzania niniejszego planu.”

Powyższa okoliczność ma zasadnicze znaczenie dla oceny zarzutów skargi. Przy takim wyniku bilansu wyznaczenie stref planistycznych dopuszczających funkcję mieszkaniową poza obszarami określonymi w art. 13d ust. 1 ustawy nie pozostawało w sferze swobodnego uznania organu planistycznego. Ustawodawca w art. 13d ust. 3 posłużył się jednoznacznym sformułowaniem „nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy”.

Tym samym zakwalifikowanie określonych nieruchomości do strefy otwartej nie było wynikiem arbitralnej decyzji Rady Gminy Lełkowo ani dowolnego ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności, lecz konsekwencją zastosowania ustawowych zasad sporządzania planu ogólnego.

Działki nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 w obrębie Dębowiec nie są objęte obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego określającym przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, nie znajdują się w obszarze uzupełnienia zabudowy oraz nie stanowią obszaru istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej w rozumieniu art. 13d ust. 1 ustawy.

Wyjątek stanowi niewielki fragment działki nr 197/9, który z uwagi na istniejące uwarunkowania zagospodarowania terenu, w tym ujawniony w ewidencji gruntów i budynków użytek gruntowy Br, został zakwalifikowany do strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową SZ.

W konsekwencji pozostała część przedmiotowych nieruchomości stanowi „pozostały obszar gminy” w rozumieniu art. 13d ust. 3 ustawy, na którym – wobec przekroczenia 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową już na obszarach wskazanych w ust. 1 – nie mogły zostać wyznaczone strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3 ustawy.

Okoliczności tej nie zmienia fakt wydania dla przedmiotowych działek decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegających na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Ustawodawca, określając w art. 13d zasady wyznaczania stref planistycznych dopuszczających funkcję mieszkaniową, nie wskazał terenów objętych decyzjami o warunkach zabudowy jako odrębnej kategorii terenów, która podlegałaby obowiązkowemu uwzględnieniu przy wyznaczaniu tych stref. W szczególności tereny objęte decyzjami o warunkach zabudowy nie zostały wymienione obok terenów objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego umożliwiającymi realizację funkcji mieszkaniowej, obszarów uzupełnienia zabudowy oraz obszarów istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej jako kategoria terenu podlegająca uwzględnieniu na zasadach określonych w art. 13d ust. 1.

Nie można zatem z faktu pozostawiania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy wyprowadzać obowiązku określenia w planie ogólnym strefy planistycznej odpowiadającej funkcji przewidzianej w tej decyzji.

Decyzja o warunkach zabudowy oraz plan ogólny gminy stanowią odmienne instrumenty prawne, sporządzane i wydawane na podstawie odmiennych przesłanek. Wydając decyzję o warunkach zabudowy, organ rozstrzyga o możliwości realizacji określonego zamierzenia inwestycyjnego w świetle przesłanek właściwych dla tego postępowania. Nie oznacza to jednak powstania po stronie organu stanowiącego gminy obowiązku takiego ukształtowania później uchwalanego aktu planowania przestrzennego, aby odpowiadał on treści wcześniej wydanej decyzji, niezależnie od ograniczeń ustanowionych przez ustawodawcę dla sporządzania planu ogólnego.

W szczególności okoliczność, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono spełnienie przesłanek umożliwiających wydanie tej decyzji, w tym dotyczących dostępu do drogi publicznej, uzbrojenia terenu czy kontynuacji funkcji i cech zabudowy, nie przesądza o możliwości zakwalifikowania tego terenu do strefy mieszkaniowej w planie ogólnym. Są to bowiem przesłanki właściwe dla postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, podczas gdy możliwość wyznaczenia stref SW, SJ i SZ w planie ogólnym podlega odrębnym ustawowym ograniczeniom, wynikającym w szczególności z art. 13d ustawy.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie powoduje zatem wyłączenia stosowania art. 13d ust. 3 ustawy ani nie tworzy przewidzianego ustawą wyjątku od ustanowionego w tym przepisie ograniczenia dotyczącego wyznaczania stref dopuszczających funkcję mieszkaniową.

Należy przy tym podkreślić, że w planie ogólnym Gminy Lelkowo nie dokonano oceny prawidłowości wydanych dla przedmiotowych nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy, nie zakwestionowano tych decyzji ani nie rozstrzygano o ich dalszym pozostawianiu w obrocie prawnym. Istnienie tych decyzji jest okolicznością odrębną od obowiązku sporządzenia planu ogólnego zgodnie z zasadami określonymi przez ustawodawcę.

Nie zachodzi zatem wskazywana przez Skarżącego sprzeczność pomiędzy działaniem Wójta Gminy Lelkowo, który wydał decyzje o warunkach zabudowy, a działaniem Rady Gminy Lelkowo, która uchwaliła plan ogólny. Organy te działały w ramach odmiennych kompetencji, w odmiennych postępowaniach i na podstawie właściwych dla nich przesłanek prawnych. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie zwalniało Rady Gminy z obowiązku zastosowania art. 13d ust. 1–3 ustawy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu ogólnego.

Przyjęcie stanowiska prezentowanego w skardze oznaczałoby w istocie uznanie, że każda ostateczna decyzja o warunkach zabudowy dotycząca zabudowy mieszkaniowej tworzy dodatkową kategorię

terenów, niewymienioną w art. 13d ust. 1 ustawy, na których należałoby wyznaczyć strefę SW, SJ lub SZ.

W przypadku Gminy Lełkowo prowadziłyby to dodatkowo do wyznaczania stref mieszkaniowych na obszarach, na których – wobec wyniku obliczeń chłonności – zastosowanie znajduje art. 13d ust. 3 ustawy, zgodnie z którym na pozostałych obszarach gminy stref tych „nie wyznacza się”.

Żądanie Skarżącego prowadziłyby więc w istocie do oczekiwania, aby Rada Gminy odstąpiła od zastosowania jednoznacznego ograniczenia wynikającego z art. 13d ust. 3 wyłącznie z uwagi na wcześniejsze wydanie indywidualnych decyzji administracyjnych. Dla takiego odstępstwa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje podstawy prawnej.

W kontekście zarzutu przekroczenia granic władztwa planistycznego należy zwrócić uwagę również na kierunek wynikający z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/OI 126/26. Orzeczenie to wskazuje na konieczność przestrzegania przez gminę ustawowych i wykonawczych reguł określających dopuszczalną treść planu ogólnego i tym samym granice wykonywania władztwa planistycznego.

Powyższy kierunek wykładni pozostaje istotny również w niniejszej sprawie. Skoro ustawodawca w art. 13d ust. 1–3 określił zarówno obszary uwzględniane przy wyznaczaniu stref dopuszczających funkcję mieszkaniową, jak i ograniczenie możliwości wyznaczania takich stref wynikające z relacji pomiędzy chłonnością terenów a zapotrzebowaniem na nową zabudowę mieszkaniową, Rada Gminy była zobowiązana działać w granicach wyznaczonych tymi przepisami.

Nie można zatem zasadnie zarzucać Radzie Gminy przekroczenia granic władztwa planistycznego w sytuacji, gdy kwestionowane przez Skarżącego ustalenie planu stanowi konsekwencję zastosowania ograniczenia ustanowionego bezpośrednio przez ustawodawcę. Władztwo planistyczne nie oznacza bowiem ani pełnej swobody organu w wyznaczaniu stref planistycznych, ani możliwości odstępowania od bezwzględnie obowiązujących zasad sporządzania planu ogólnego w celu uwzględnienia indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych właściciela nieruchomości.

Nie znajduje również uzasadnienia zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji RP oraz zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo własności nie ma charakteru absolutnego, a sposób wykonywania prawa własności nieruchomości podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie ograniczenie możliwości wyznaczenia kolejnych terenów umożliwiających realizację funkcji mieszkaniowej nie zostało ustanowione indywidualnie w stosunku do nieruchomości Skarżącego. Wynika ono z jednolitych zasad bilansowania terenów mieszkaniowych określonych w art. 13d ustawy i znajduje zastosowanie do całego obszaru Gminy Lełkowo.

Nie sposób również uznać, aby doszło do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do organów władzy publicznej. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie może być utożsamiane z gwarancją, że nieruchomość zostanie następnie objęta w planie ogólnym określoną strefą planistyczną, niezależnie od zasad i ograniczeń ustanowionych dla sporządzania tego aktu.

Podobnie nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy, uchwalając plan ogólny, zobowiązana była działać na podstawie i w granicach prawa, a zatem również respektować ograniczenia wynikające z art. 13d ustawy. Pominięcie tych ograniczeń w celu dostosowania ustaleń planu ogólnego do wcześniej wydanych decyzji o warunkach zabudowy, mimo braku przepisu ustanawiającego taki wyjątek, prowadziłyby właśnie do działania poza granicami wyznaczonymi przez ustawodawcę.

Niezależnie od powyższego należy rozróżnić kwestię istnienia interesu prawnego Skarżącego od kwestii zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Okoliczność, że ustalenia planu ogólnego dotyczą nieruchomości stanowiących własność Skarżącego i mogą wpływać na sposób ich przyszłego zagospodarowania, może uzasadniać istnienie po jego stronie interesu prawnego w zaskarżeniu

uchwały. Nie oznacza to jednak automatycznie, że interes ten został naruszony w sposób sprzeczny z prawem ani że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem zasad jej sporządzania.

Dla skutecznego zakwestionowania uchwały nie jest wystarczające wykazanie, że przyjęte rozwiązanie planistyczne jest dla właściciela nieruchomości mniej korzystne niż rozwiązanie przez niego oczekiwane albo że ogranicza możliwość zagospodarowania nieruchomości w sposób odpowiadający jego zamierzeniom inwestycyjnym. Konieczne jest wykazanie, że ingerencja w sferę jego uprawnień nastąpiła z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Samo odmienne od oczekiwań właściciela określenie strefy planistycznej nie stanowi takiego naruszenia, jeżeli znajduje podstawę w przepisach ustawy i jest konsekwencją zastosowania ustawowych zasad sporządzania planu ogólnego.

W niniejszej sprawie Skarżący utożsamia niekorzystny dla niego skutek ekonomiczny oraz ograniczenie możliwości realizacji zamierzeń inwestycyjnych z bezprawnym naruszeniem jego interesu prawnego. Tymczasem wskazywane w skardze skutki w postaci ograniczenia możliwości realizacji planowanej zabudowy mieszkaniowej czy potencjalnego obniżenia wartości nieruchomości nie dowodzą jeszcze niezgodności uchwały z prawem. Kontrola sądowo-administracyjna uchwały w sprawie planu ogólnego jest kontrolą jej legalności, a nie oceną celowości przyjętego przez gminę rozwiązania z punktu widzenia indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych właściciela nieruchomości.

W szczególności z prawa własności nieruchomości ani z faktu uzyskania dla niej decyzji o warunkach zabudowy nie wynika prawo podmiotowe do żądania określenia w planie ogólnym konkretnej strefy planistycznej. Ostateczna decyzja o warunkach zabudowy stanowi element istniejącego stanu prawnego nieruchomości, jednak nie tworzy po stronie jej adresata uprawnienia do żądania, aby treść później uchwalanego aktu planowania przestrzennego została ukształtowana zgodnie z funkcją przewidzianą w tej decyzji, z pominięciem zasad i ograniczeń wynikających z przepisów regulujących sporządzanie tego aktu.

W rozpatrywanej sprawie istotne jest przy tym, że zakwestionowane przez Skarżącego rozwiązanie nie było wynikiem indywidualnego, dowolnego wyboru dotyczącego jego nieruchomości. Wynikało ono z zastosowania art. 13d ust. 1–3 ustawy do obszaru całej gminy. Przy stwierdzonym poziomie chłonności terenów niezabudowanych przekraczającym 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową ustawodawca wyłączył możliwość wyznaczania stref SW, SJ i SZ na pozostałych obszarach gminy. Żądanie Skarżącego zmierza zatem w istocie do zastosowania wobec jego nieruchomości wyjątku od reguły ustawowej, mimo że przepisy takiego wyjątku z tytułu posiadania decyzji o warunkach zabudowy nie przewidują.

W konsekwencji nawet przy przyjęciu, że ustalenia planu ogólnego oddziałują na sytuację prawną Skarżącego jako właściciela przedmiotowych nieruchomości, nie prowadzi to do wniosku, że zaskarżona uchwała narusza prawo. Przeciwnie, zakwalifikowanie przedmiotowych terenów do strefy otwartej było następstwem zastosowania ustawowych zasad wyznaczania stref planistycznych, których Rada Gminy była obowiązana przestrzegać.

Podsumowując, zakwalifikowanie zasadniczej części działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 w obrębie Dębowiec do strefy otwartej nie stanowiło działania arbitralnego, przekroczenia granic władztwa planistycznego ani pominięcia prawnie chronionego interesu Skarżącego. Było następstwem zastosowania obowiązujących zasad sporządzania planu ogólnego, w szczególności art. 13d ust. 1–3 ustawy, przy uwzględnieniu rzeczywistego stanu zagospodarowania nieruchomości oraz wyniku obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i chłonności terenów niezabudowanych.

Wobec przekroczenia w Gminie Lelkowo wartości 130% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową wyznaczenie dla przedmiotowych nieruchomości strefy wielofunkcyjnej umożliwiającej realizację zabudowy mieszkaniowej, w sytuacji gdy nieruchomości te nie należały do obszarów określonych w art. 13d ust. 1 ustawy, pozostawałoby w sprzeczności z art. 13d ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, zarzuty skargi dotyczące zakwalifikowania działek nr 197/5, 197/6, 197/7, 197/8 i 197/9 w obrębie Dębowiec do strefy otwartej należy uznać za niezasadne, a skargę w tym zakresie podlega oddaleniu.