



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 września 2020 r.

Poz. 3650

WYROK NR II SA/RZ 962/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 listopada 2019 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Ewa Partyka Sędziowie WSA Piotr Godlewski /spr./ WSA Marcin Kamiński Protokolant sekretarz sądowy Patryk Rak po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 listopada 2019 r. sprawy ze skargi Jerzego Maciejko na uchwałę Rady Gminy Frysztak z dnia 26 czerwca 2002 r. nr XXXV-251/2002 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej położonej w Gliniku Górnym działki nr 784; II. zasądza od Rady Gminy Frysztak na rzecz skarżącego Jerzego Maciejko kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

II SA/Rz 962/19 **U z a s a d n i e n i e** Przedmiotem skargi Jerzego Maciejki jest podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15 poz. 139 ze zm., dalej: u.z.p.) uchwała Rady Gminy Frysztak z 26 czerwca 2002 r. nr XXXV-251/2002 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w gminie Frysztak, w części dotyczącej położonej w Gliniku Górnym działki nr 784. W uchwale tej m.in.: - w § 1 pkt 1 wskazano, że uchwalony plan stanowi zmianę miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Frysztak, uchwalonego uchwałą Nr VI/30/85 Gminnej Rady Narodowej we Frysztaku z dnia 24 października 1985 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Rzeszowskiego Nr 8, poz. 173 z dnia 20 grudnia 1985 r. ze zm.; - w § 2 wyjaśniono, że plan obejmuje teren o pow. ok. 656,80 ha, wydzielony z obszaru gminy w kompleksy leśne, oznaczone na stanowiącym załącznik do uchwały rysunku planu odpowiednimi symbolami, odnoszonymi do objętych nim wsi: Frysztak, Cieszyna, Glinik Dolny, Glinik Górny, Glinik Średni, Gogołów, Huta Gogołowska, Kobyle, Lubla, Pułanki, Stępina, Twierdza i Widacz; - w § 5 zapisano, że tereny dla których plan ustala nowe przeznaczenie, mogą być użytkowane w sposób dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem; - w § 7 uchylono uchwałę z dnia 24 października 1985 r. nr VI/30/85 w części odnoszącej się do terenów objętych planem. Pismem z 10 czerwca 2019 r. (data wpływu do organu - 24 czerwca 2019 r.) Jerzy Maciejko – jako właściciel położonej w Gliniku Górnym działki nr 784 - wezwał RG Frysztak do usunięcia naruszenia prawa w zakresie w jakim przedmiotowa działka została w MPZP Nr 1/2001 przeznaczona jest do zalesienia, pomimo niedopełnienia procedury prawnej regulującej podjęcie uchwały o uchwaleniu tego planu. O niedopełnieniu procedury świadczy fakt, że w aktach sprawy dotyczących uchwalania planu brak jest wniosku o przeznaczenie ww. działki do zalesienia oraz dowodu potwierdzającego, że ówczesna właścicielka działki Magdalena Koś o zamiarze z tym związanym została powiadomiona w formie listu poleconego z Gminy Frysztak. Niepowiadomienie o ustaleniach dotyczących należącej do niej działki świadczy o tym, że ograniczone zostało jej prawo własności i interes prawny. Nie mogła też zareagować na uchwalaną zmianę, na którą nigdy się nie zgadzała. W związku z powyższym wzywający wniósł o uchylenie /anulowanie zapisu w MPZP dotyczącego przeznaczenia w/w działki do zalesienia. Na powyższe wezwanie organ nie udzielił odpowiedzi.

Dnia 14 sierpnia 2019 r. wpłynęła – kierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie – skarga Jerzego Maciejki na opisaną na wstępie uchwałę RM we Frysztaku z 26 czerwca 2002 r. w części dotyczącej położonej w Gliniku Górnym działki nr 784, zarzucając jej podjęcie z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) obowiązującej wówczas u.z.p. Skarżący wniósł o stwierdzenie w tym zakresie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania wg norm przepisanych. W uzasadnieniu wyjaśnił, że wskazana uchwała dotyczy m.in. działki nr 784 w Gliniku Górnym, stanowiącą w dacie jej podjęcia własność Magdaleny Koś, a obecnie jego. Zgodnie z ustaleniami MPZP Nr 1/2001, działka ta została przeznaczona do zalesienia, niemniej nastąpiło to z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) obowiązującej wówczas u.z.p. Zarówno w okresie sporządzania planu jak i obecnie nieruchomość ta jest użytkowana rolniczo, a w części stanowi siedlisko domowe. Przeznaczenie działki do zalesienia uniemożliwia swobodne dysponowanie nieruchomością i prowadzenie na gruncie gospodarki rolnej, godząc tym samym w interes prawny skarżącego. Stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania uchwały, zarząd gminy był zobowiązany zawiadomić na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli nieruchomości, których interes prawny mógłby być naruszony ustaleniami planu. Zawiadomienia takiego nie otrzymała ówczesna właścicielka działki Magdalena Koś, na skutek czego została pozbawiona możliwości wniesienia zarzutów do projektu planu i protestów oraz ochrony swojego interesu i interesu następców prawnych. Magdalena Koś oświadczyła, że nie wiedziała o objęciu jej nieruchomości miejscowym planem i nie składała wniosku o zalesienie tej działki. Skarżący, jako następca prawny, wszedł w posiadanie nieruchomości nie wiedząc o jej przeznaczeniu w planie miejscowym. O przeznaczeniu działki nr 784 do zalesienia dowiedział się w maju 2019 roku. Ma zatem legitymację do wniesienia skargi, gdyż jego interes prawny - mający charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny - został skarżoną uchwałą naruszony. Potwierdza to liczne orzecznictwo, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2004 r. OSK 476/04. Uchwałę niewątpliwie podjęto niezgodnie z prawem, bez zachowania określonej ustawą procedury planistycznej. Stosownie do treści art. 27 u.z.p. w brzmieniu wówczas obowiązującym, każde naruszenie trybu postępowania powoduje sankcję w postaci nieważności części lub całości uchwały. W odpowiedzi na skargę reprezentujący RG Frysztak Wójt tej Gminy wniósł o jej oddalenie względnie odrzucenie. Wskazał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem od podjęcia uchwały do dnia wezwania skarżącego jak i wniesienia przez niego skargi upłynęło 10 lat. Niezależnie od tego, w dokumentacji archiwalnej MPZP Nr 1/2001 brak jest wprawdzie zwrotnego potwierdzenia odbioru przez skarżącego zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu, niemniej jednak organ wykonawczy gminy podejmował inne działania w kierunku zawiadomienia wszystkich właścicieli nieruchomości o sporządzaniu miejscowego planu, tj. ogłosił w gazecie codziennej o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu oraz zawiadomił w sposób zwyczajowo przyjęty o terminie wyłożenia go do publicznego wglądu wraz z informacją o możliwości składania protestów i zarzutów (zawiadomienie skierowane m.in. do sołtysa wsi i na tablice ogłoszeń w sołectwie Glinik Górny). W tym stanie faktycznym i prawnym brak jest przesłanek prowadzących do uchylenia uchwały w sprawie uchwalenia MPZP lub jego części. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jako zasadna podlegała uwzględnieniu. Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm., dalej: P.u.s.a.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego; za taki akt miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był uznawany na gruncie obowiązującej w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały u.z.p. (jej art. 7 stanowił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym), tak też jest kwalifikowany na podstawie obowiązującej w dacie orzekania przez Sąd ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p. (stosownie do której art. 14 ust. 8, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego). W myśl 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, 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. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, jej nieważność może być stwierdzona niezależnie od upływu czasu od daty jej podjęcia (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Skarga Jerzego Maciejki na uchwałę RG Frysztak z 26 czerwca 2002 r. nr XXXV-251/2002 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w Gminie Frysztak została wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym "każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie

zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". W myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Objęta skargą uchwała określając przeznaczenie działki nr 784 w części o pow. 0,58 ha do zalesienia (wg znajdującego się w aktach planistycznych wypisu z rejestru gruntów, działka ta o pow. całkowitej 0,61 ha obejmowała użytki oznaczone jako pastwiska trwałe IV kl. o pow. 0,58 ha oraz jako rowy o pow. 0,03 ha) niewątpliwie ingerowała w sposób wykonywania prawa jej własności, zwłaszcza że jak wynika z akt planistycznych i korespondującego z nimi stanowiska skarżącego, ówczesna właścicielka mimo obowiązku jej zawiadomienia przez organ, nie posiadała wiedzy o toczącym się postępowaniu zmierzającym do zmiany dotychczasowego przeznaczenia działki. W tym zakresie nie budzi wątpliwości, że wiąże się to również z naruszeniem interesu prawnego skarżącego, którego dokonana zmiana przeznaczenia nieruchomości – wobec niedysponowania przez niego tak jak i przez poprzednią właścicielkę wiedzą w tym zakresie – ogranicza w gospodarowaniu nią obecnie oraz rzutuje na sposób wykorzystania w przyszłości. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że uchwała RG Frysztak z 26 czerwca 2002 r. nr XXXV-251/2002 jest uchwałą z zakresu administracji publicznej będącą aktem prawa miejscowego, a skarżący ma legitymację do jej zaskarżenia. Tym samym spełnione zostały warunki dopuszczalności skargi, pozwalające na jej merytoryczne rozpoznanie (w obowiązującym od 1 czerwca 2017 r. stanie prawnym, skarga w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być wniesiona w każdym czasie i w przeciwieństwie do wcześniej obowiązującej w tym zakresie regulacji, nie musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, mimo że takie zostało w rozpoznawanej sprawie przez skarżącego wystosowane). Jednocześnie z uwagi na złożony charakter m.p.z.p. należy podkreślić, że w przypadku wniesienia dotyczącej go skargi, w pierwszej kolejności należy ustalić zakres przedmiotu zaskarżenia. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, ma to o tyle istotne znaczenie, że wprowadzie w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot. Przedmiotem zaskarżenia niekoniecznie musi być cały plan miejscowy, mogą być nim również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych jego ustaleniami. W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego (takie stanowisko zajął NSA m.in. w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2012 r. II OSK 302/12 – LEX nr 1219131, II OSK 510/12 – LEX nr 1219159 i II OSK 618/12 – LEX nr 1219166). Naruszenie prawa o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. musi jednak łączyć naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu skarżącego z obiektywnym nieprzestrzeganiem norm prawnych powszechnie obowiązujących przez organ gminy podejmujący uchwałę (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 r. IV SA 346/93, ONSA 1996/3/125). Podyktowane jest to również wynikającym z treści sygnalizowanego wyżej art. 1 P.u.s.a. sprawowaniem przez sąd kontroli działalności administracji pod względem zgodności z prawem oraz brakiem związania sądu zarzutami skargi (art. 134 § 1 P.p.s.a.). Przechodząc do merytorycznej oceny zasadności skargi należy zauważyć, że postępowanie planistyczne zakończone podjęciem zaskarżonej uchwały było prowadzone w trybie i na zasadach określonych w obowiązującej wówczas u.z.p. Normy tej ustawy stanowią zatem punkt odniesienia do kontroli jej legalności. Procedura sporządzania projektu m.p.z.p. i jego uchwalania została szczegółowo określona w art. 18 tej ustawy, wyłączając w tym względzie jakąkolwiek dowolność ze strony organów gminy. Ust. 2 pkt 5 tego artykułu stanowił, że zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawiadamia na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu: a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu, b) właścicieli nieruchomości, od których mogła być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3, c) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia. Użyty przez ustawodawcę zwrot "zawiadamia na piśmie" należy rozumieć jako dostarczenie imiennie każdemu ze wskazanych wyżej podmiotów pisemnej informacji na temat terminu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Wyłożenie to otwierało im możliwość czynnego uczestnictwa w procedurze planistycznej, m.in. poprzez możliwość złożenia zarzutu, przez co stanowiło istotny instrument ochrony praw właścicieli tych nieruchomości, których przeznaczenie w miejscowym planie miało ulec zmianie (zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 u.z.p., każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłożonym do publicznego wglądu, mógł w terminie nie dłuższym niż 14 dni po upływie okresu wyłożenia projektu wnieść na piśmie zarzut). Z racji częstej rozbieżności oczekiwań co do zapisów planu podmiotów zainteresowanych jego uchwaleniem bądź temu przeciwnych, procedura jego uchwalania zwłaszcza w przypadku właścicieli nieruchomości (władających) musi bowiem zapewniać im rzeczywistą możliwość aktywnego uczestniczenia w postępowaniu i wyrażenia stanowiska na kluczowym dla nich etapie

wyłożenia projektu planu. Stosownie do powyższego, obowiązkiem ZG Frysztak było zatem dokonanie w trybie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. zawiadomienia Magdaleny Koś jako ówczesnej właścicielki położonej w Gliniku Górnym działki nr 784 o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Jak wynika z analizy akt postępowania poprzedzającego podjęcie zaskarżonej uchwały, mimo ujęcia tej działki w sporządzonym wykazie działek przeznaczonych do zalesienia (wraz z oznaczeniem ich powierzchni i właścicieli) oraz ciążącego na ZG Frysztak obowiązku stosownego zawiadomienia Magdaleny Koś, nie doszło jednak do tego. Tym samym nie umożliwiono jej zapoznania się z projektem planu i powzięcia wiedzy co do zamiaru zmiany przeznaczenia jej działki, pozbawiając także możliwości ewentualnego kwestionowania planowanej zmiany względem dotychczasowego sposobu wykorzystania poprzez procedurę zgłaszania zarzutów. W wyniku uchwalenia MPZP Nr 1/2001 Gminy Frysztak zostały zatem istotnie naruszone jej prawa właścicielskie (a w konsekwencji prawa skarżącego), gdyż w zasadniczy sposób zmieniło się przeznaczenie nieruchomości. Co istotne w okolicznościach sprawy, Magdalena Koś nie wnioskowała o zmianę przeznaczenia swej działki na grunty leśne (do zalesienia). Brak zachowania względem Magdaleny Koś przewidzianego procedurą planistyczną obligatoryjnego wymogu pisemnego zawiadomienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. stanowi istotne naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego. Wg art. 27 ust. 1 tej ustawy, naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że każde naruszenie trybu postępowania (np. zmiana kolejności, skrócenie terminu, pominięcie którejś z czynności) oraz właściwości organów w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego powoduje sankcję w postaci nieważności uchwały. Potwierdził to SN, stwierdzając w uchwale z 7 maja 1997 r. III RN 21/97 (OSNP 1997/22/492), że "ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego też zamieścił w ustawie klauzulę, że każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady w całości lub części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania, nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia; wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stawała się w odpowiednim zakresie nieważna". Podobne stanowisko przyjęte zostało przez NSA, który w wyrokach z 16 listopada 2005 r. II OSK 229/05 i II OSK 230/05 wskazał, że wobec kategorię brzmienia art. 27, należy uznać, że żadne względy celowościowe nie mogą naruszać wykładni gramatycznej oraz systemowej przywołanych wyżej przepisów. Bez znaczenia pozostaje zatem, czy do naruszenia procedury planistycznej doszło w sposób zamierzony, czy nieumyślny. Wbrew zawartemu w odpowiedzi na skargę stanowisku Wójta Gminy Frysztak, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych, by wobec jednoznacznego brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 5 a) u.z.p., skutek wywiązania się z obowiązku dokonania "imiennego" zawiadomienia o którym mowa w tym przepisie wywodzić z podejmowanych przez organ wykonawczy Gminy innych działań w kierunku zawiadomienia wszystkich właścicieli nieruchomości o sporządzeniu projektu planu miejscowego, tj. z ogłoszenia o terminie jego wyłożenia do publicznego wglądu w lokalnej prasie oraz z zawiadomień przekazanych w tym zakresie sołtysowi wsi Glinik Górny i na tablice ogłoszeń w sołectwie wraz z informacją o możliwości składania protestów i zarzutów. Działania te wpisywały się bowiem w realizację kolejnych obowiązków przewidzianych w ust. 2 pkt 6 tego artykułu, zgodnie z którym zarząd gminy wykladał projekt planu i prognozę o której mowa w przepisach o ochronie środowiska, do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, a o wyłożeniu ogłaszał, w sposób określony w pkt 1 (w miejscowej prasie, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem, a także zapewniał informację o wyłożonym projekcie i umożliwiał uzyskanie, za zwrotem kosztów, kopii, wypisów i wyrysów. Podsumowując, naruszenie trybu postępowania związanego z uchwaleniem m.p.z.p. w zakresie obejmującym działkę nr 784 w Gliniku Górnym w pełni uzasadniało uwzględnienie skargi, co w kontekście art. 147 § 1 skutkowało stwierdzeniem przez Sąd w tej części nieważności zaskarżonej uchwały (pkt I sentencji wyroku). Aczkolwiek w kontekście przywołanych przepisów u.z.p. nie ma to w sprawie znaczenia, Sąd jednak ubocznie zauważa, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie działki nr 784 postrzegane przez pryzmat jej położenia nie powoduje "wyłomu" czy "zaburzenia jednolitości" objętego nią obszaru przeznaczonego do zalesienia, gdyż częściowo graniczy ona z działkami, które nie zostały objęte uchwałą i nie stanowią gruntów leśnych. O zwrocie na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego obejmujących opłacony wpis od skargi (300 zł) orzeczono stosownie do art. 200 w zw. z art. 205 § 1 P.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).