



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 9 października 2024 r.

Poz. 4263

WYROK NR II SA/RZ 1665/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 kwietnia 2024 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Karina Gniewek - Berezowska Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka /spr./ WSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 9 kwietnia 2024 r. sprawy ze skargi Arkadiusza Cioska na uchwałę Rady Gminy Frysztak z dnia 26 czerwca 2023 r. nr XXXV-251/2002 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 1003/2, położonej w Stępinie, gmina Frysztak; II. zasądza od Gminy Frysztak na rzecz skarżącego Arkadiusza Cioska kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

II SA/Rz 1665/23 UZASADNIENIE W dniu 26 czerwca 2002 r. Rada Gminy Frysztak, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. – dalej w skrócie: "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 w skrócie: "u.z.p.") podjęła uchwałę nr XXXV-251/2002 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w gminie Frysztak. W § 1 pkt 1 uchwały 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., z późn. zm. Pismem z dnia 18 lipca 2023 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Frysztak) Arkadiusz Ciosek (dalej: "skarżący") wezwał Radę Gminy Frysztak do usunięcia skutków naruszenia ww. uchwałą interesu prawnego właściciela. Wskazał, że jest właścicielem działki nr ewid. 1003 położonej w Stępinie, gmina Frysztak. Działka ta w planie miejscowym przeznaczona jest do zalesienia. Podczas uchwalania planu naruszona została procedura prawna, gdyż poprzedni właściciel działki – Władysław Ciosek - nie został skutecznie powiadomiony o terminie wyłożenia projektu planu. Tym samym nie mógł skutecznie sprzeciwić się przeznaczeniu jego działki w planie do zalesienia, czym naruszony został jego interes prawny. Rada Gminy nie zajęła stanowiska w sprawie. W tej sytuacji Arkadiusz Ciosek pismem z 8 września 2023 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę na opisaną na wstępie uchwałę w części dotyczącej działki nr 1003 położonej w Stępinie, jako podjętej z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 1003 oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu skarżący podał, że zgodnie z ustaleniami miejscowego planu, działka nr 1003, stanowiąca poprzednio własność Władysława Cioska (a obecnie Arkadiusza Cioska), została przeznaczona do zalesienia. Działka ta zarówno w okresie sporządzania planu, jak i obecnie, jest użytkowana ogrodniczo i rolniczo, a w części stanowi siedlisko domowe. W 1999 r. ówczesny właściciel uzyskał warunki zabudowy i zagospodarowania, a w 2001 r. rozpoczął budowę domu. Przeznaczenie działki do zalesienia, uniemożliwia skarżącemu swobodne wykorzystywanie nieruchomości i prowadzenie gospodarki rolno-ogrodniczej, co narusza jego interes prawny. Skarżący wskazał, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. zarząd gminy był zobowiązany zawiadomić na

piśmie o terminie wyłożenia projektu plany właścicieli nieruchomości, których interes prawny mógłby zostać naruszony ustaleniami planu. Zawiadomienia takiego nie otrzymał poprzedni właściciel działki, czym pozbawiony został możliwości wniesienia zarzutów do projektu planu i ochrony interesu oraz interesu następców prawnych. O przeznaczeniu działki nr 1003 w Stępinie do zalesienia skarżący dowiedział się w lipcu 2023 r. Spadkobiercy Władysława Cioska oświadczyli, że ojciec nie wiedział o objęciu nieruchomości miejscowym planem. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Frysztak – reprezentowana przez Wójta Gminy Frysztak wniosła o jej oddalenie, ewentualnie odrzucenie, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Wójt wskazał, że od podjęcia uchwały do dnia wezwania o usunięcie naruszenia prawa, jak i wniesienia skargi upłynęło 11 lat. W dokumentacji archiwalnej planu miejscowego brak jest potwierdzenia doręczenia zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu. Jednak organ wykonawczy gminy podejmował równoległe inne działania w kierunku zawiadomienia wszystkich właścicieli nieruchomości o sporządzaniu miejscowego planu, w szczególności ogłosił w gazecie codziennej o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zawiadomił w sposób zwyczajowo przyjęty o terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z informacją o możliwości składania protestów i zarzutów. Organ stwierdził, że w obecnym stanie faktycznym i prawnym brak jest przesłanek prowadzących do uchylenia uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego części. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), 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 2023 r., poz. 1634) – 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 Arkadiusza Cioska została rozpoznana w trybie uproszczonym na wniosek organu i wobec braku żądania przez skarżącego przeprowadzenia rozprawy, na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a. Skarga wniesiona została 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 – 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 2002 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 wezwał Radę Gminy Frysztak do usunięcia naruszenia prawa pismem z dnia 18 lipca 2023 r., a następnie – wobec braku odpowiedzi organu – 8 września 2023 r. wniósł skargę do Sądu. Dokonując analizy przekazanych przez organ akt administracyjnych, Sąd stwierdził, że wymieniona w skardze działka o nr ewid. 1003, położona w Stępinie, nie jest objęta ustaleniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego nr 1/2001 w Gminie Frysztak z dnia 26 czerwca 2002 r. . Wśród wymienionych w tym planie działek przeznaczonych do zalesienia w miejscowości Stępina w kompleksie oznaczonym St 16 znajduje się natomiast działka oznaczona nr ewid. 1003/2, będąca własnością Władysława Cioska . W związku z tym Sąd wystąpił do skarżącego o wyjaśnienie jakiego faktycznie numeru działki dotyczy skarga. Z informacji uzyskanych od skarżącego, potwierdzonych przez Wójta Gminy Frysztak oraz Starostę Powiatu Strzyżowskiego wynika, że działka nr 1003/2 objęta miejscowym planem i działka o nr 1003 wymieniona w skardze to ta sama działka gruntu. Zmian jej numeracji została wprowadzona w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków w 2005 r. Biorąc pod uwagę, że skarżący jest obecnie właścicielem działki nr 1003, położonej w Stępinie, która, jako nosząca oznaczenie 1003/2 znajdowała się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a plan ten poprzez zmianę przeznaczenia nieruchomości (tereny leśne) ingeruje bezpośrednio w prawo własności skarżącego, legitymuje się on interesem prawnym w zaskarżeniu tej uchwały. Istotą postępowania ze skargi przewidzianej w art. 101 u.s.g. jest weryfikacja – przy zastosowaniu kryterium

legalności – subiektywnego twierdzenia skarżącego, że uchwała naruszyła jego 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. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. – dalej: "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 sądowoadministracyjnym 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 rozstrzygania. 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. Odnosząc powyższe stwierdzenia do stanu faktycznego sprawy, Sąd stwierdza, że z akt planistycznych oraz wyjaśnień Wójta Gminy Frysztak zawartych w odpowiedzi na skargę z dnia 2 października 2023 r. bezspornie wynika, że poprzednik prawny skarżącego, Władysław Ciosek, nie został w sposób prawidłowy pisemnie zawiadomiony o terminie wyłożenia 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. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g., stwierdził w pkt I wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 1003/2 położonej w Stępinie gmina Frysztak. O zwrocie kosztów postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 P.p.s.a. i art. 205 § 1 P.p.s.a., uwzględniając w tym zakresie wnioski skarżącego.