



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 26 listopada 2024 r.

Poz. 5007

WYROK NR II SA/RZ740/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 24 września 2024 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Paweł Zaborniak WSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 24 września 2024 r. sprawy ze skargi Dariusza Bełcha i Magdaleny Bełch na uchwałę Rady Gminy Czudec z dnia 25 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 2147/6 położonej w miejscowości Pstrągowa, gm. Czudec; II. zasądza od Gminy Czudec na rzecz skarżących Dariusza Bełcha i Magdaleny Bełch solidarnie kwotę 780 zł /słownie: siedemset osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Magdaleny Bełch i Dariusza Bełch jest uchwała Rady Gminy Czudec z dnia 25 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 podjęta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec – cz. I. Jak wynika z nadesłanych akt sprawy pismem z 11 marca 2024 r. (data wpływu do organu – 14 marca 2024 r.) Magdalena Bełch i Dariusz Bełch wezwali Radę Gminy w Czudcu do usunięcia naruszenia prawa. Wskazali, że stanowiąca ich własność działka nr 2147/6 położona w miejscowości Pstrągowa gm. Czudec, została niezgodnie z prawem przeznaczona w w/w uchwale do zalesienia. Wskazali, że powinni zostać zawiadomieni na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu. Takie zawiadomienie nie zostało im skutecznie doręczone. Akta sprawy nie zawierają także potwierdzenia doręczenia tego zawiadomienia. Zwrócili się o uchylenie uchwały w części dotyczącej ich działki. Wobec braku reakcji organu na ww. wezwanie skarżący złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę domagając się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Czudec z dnia 25 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 w zakresie dotyczącym należącej do nich działki nr 2147/6 położonej w miejscowości Pstrągowa, gm. Czudec oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego. Kwestionowanej uchwale zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1. art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) 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.") poprzez zaniechanie określonego w tym przepisie prawidłowego zawiadomienia na piśmie, wszystkich prawnych właścicieli nieruchomości oznaczonych jako działka nr 2147/6 położonej w miejscowości Pstrągowa, gm. Czudec, powiat strzyżowski, województwo podkarpackie o fakcie wyłożenia projektu planu, pomimo ciężącego na Gminie ustawowego obowiązku w tym zakresie i w sytuacji, gdy działka ta miała zostać przeznaczona w uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do zalesienia, przez co niewątpliwie interes prawny skarżących mógł być naruszony ustaleniami planu i w konsekwencji błędne pominięcie zawiadomienia o ww. fakcie ówczesnego właściciela tej działki; 2. art. 18 u.z.p. poprzez naruszenie procedury planistycznej podczas sporządzania planu w zakresie obowiązków określonych wskazaną regulacją względem właścicieli działek objętych planem; 3. art. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.

Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm. - dalej: "u.p.z.p.") w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec, poprzez nadużycie władztwa planistycznego w wyniku nieuzasadnionego względami interesu publicznego ograniczenia sposobu wykorzystywania nieruchomości przez właściciela, naruszenia przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały w/w przepisów ustaw oraz nieuwzględnienie słusznego interesu skarżących w zakresie gospodarowania ich nieruchomością; 4. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 764 ze zm.) w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec, poprzez jego naruszenie i w konsekwencji sprzeczne z ustawą zakwalifikowanie należącej do poprzednika prawnego skarżących jako właściciela gruntów rolnych jako kwalifikujących się do zalesienia, pomimo braku spełnienia określonych enumeratywnie w tym przepisie ustawowych przesłanek dopuszczających takie przeznaczenie gruntu rolnego; 5. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1356 ze zm. - dalej: "u.o.l.") w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec - poprzez jego naruszenie i w konsekwencji sprzeczne z tą ustawą zakwalifikowanie należących do poprzednika prawnego skarżących gruntów rolnych jako kwalifikujących się do zalesienia, pomimo braku spełnienia określonych w tym przepisie ustawowych przesłanek dopuszczających takie przeznaczenie gruntu rolnego; 6. art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) w zw. z art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 7 Konstytucji RP, poprzez istotne i bezpodstawne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, ingerujące w zasadniczy sposób w prawo własności skarżących przysługujące im w stosunku do własnych nieruchomości. Skarżący wskazali, że posiadają legitymację do wniesienia skargi. Są współwłaścicielami działki nr 2147/6 położonej w Pstrągowej. Działkę tę nabyli w lutym 2024 r. od poprzednich właścicieli Edwarda Kidackiego i Tadeusza Kidackiego, na mocy aktu notarialnego z 9 i 13 lutego 2024 r. Poprzednicy prawni byli właścicielami działki od 1996 r. Podkreślili, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów planistycznych, ich działka błędnie została przeznaczona do zalesienia, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Czudec – reprezentowana przez Wójta Gminy Czudec wniosła o jej odrzucenie, względnie oddalenie. Zdaniem organu skarżący nie wskazali przepisu prawa materialnego, z którego wywodziliby swoje uprawnienia, jak również nie wykazali, że ich interes został naruszony kwestionowaną uchwałą. Wyjaśnił ponadto, że Wójt Gminy Czudec wykonał czynności o których mowa w art. 18 ust. 2 u.p.z.p., a w szczególności zawiadomił na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu podmioty wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w tym właścicieli nieruchomości. Organ wskazał, że z materiału planistycznego wnika, że skarżący nie wnosili w toku procedury planistycznej wniosków ani uwag do projektu planu. Nie można uznać, że Rada uchwalając plan przekroczyła swoje władztwo planistyczne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), 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 2024 r., poz. 935) – 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 Magdaleny Bełch i Dariusza Bełch została rozpoznana w trybie uproszczonym na zgodny wniosek skarżących i organu, 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 2001 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 wezwali Radę Gminy Czudec do usunięcia naruszenia prawa pismem z dnia 11 marca 2024 r. (data wpływu do organu – 18.03.2024 r.), a następnie – wobec braku odpowiedzi organu – 16 maja 2024 r. wnieśli skargę do Sądu. Niesporne jest, że skarżący są obecnie właścicielami działki nr 2147/6 położonej w Pstrągowej, znajdującej się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Prawo własności tej nieruchomości nabyli w dniu 13 lutego 2024 r. od Edwarda Kidackiego i Tadeusza Kidackiego, na podstawie umowy sprzedaży, zawartej przed notariuszem (akty notarialne z 9.02 i 13.02.2024 r.) Działka nr 2147/6 w zaskarżonym planie miejscowym została przeznaczona do zalesienia, co uniemożliwia skarżącym swobodne dysponowanie nieruchomością, ingerując bezpośrednio w ich prawo własności, a zatem legitymują się oni 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 szczególny 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. 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. Również w orzecznictwie przyjęto, że użyty przez ustawodawcę zwrot "zawiadomienie na piśmie" należy rozumieć, jako dostarczenie imiennie każdemu ze wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. podmiotów pisemnej informacji na temat terminu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Jednocześnie przywołany art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. należy traktować jako przepis o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*), a wobec tego brak jest możliwości dostarczenia informacji, dokonania powiadomienia inaczej, aniżeli w opisany w nim sposób (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9.10.2019 r., IV/Po 314/19, WSA w Rzeszowie z dnia 11.09.2024 r., II SA/Rz 454/24). Odnosząc powyższe uwagi do stanu faktycznego sprawy, Sąd stwierdza, że akta planistyczne nadesłane do Sądu wraz z odpowiedzią na skargę potwierdzają zarzuty skarżących co do braku prawidłowego powiadomienia właścicieli działki nr 2147/6 o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wykazie dla rozdzielnika do pisma z dnia 6 lutego 2001 r. nr 7322/3/2001 dla wsi Pstrągowa, w pozycji nr 65 wpisane zostało nazwisko Kidacki i imiona Tadeusz i Edward oraz nr działki 2147/6, jednakże odbiór potwierdził jedynie "E. Kidacki". W sytuacji, gdy działka ta pozostawała we współwłasności, obowiązkiem organu było powiadomienie wszystkich jej współwłaścicieli o wyłożeniu projektu planu miejscowego. Odpowiadając na skargę i wnosząc o jej oddalenie organ nie przedstawił Sądowi dowodów potwierdzających zawiadomienie wszystkich współwłaścicieli o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego. To zaś wskazuje, że właściciele działki 2147/6 w Pstrągowej nie zostali prawidłowo powiadomieni o wyłożeniu 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, stanowił 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 2147/6 położonej w Pstrągowej. O zwrocie kosztów postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi i wynagrodzenie fachowego pełnomocnika, Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a.