



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 maja 2022 r.

Poz. 2205

WYROK NR II SA/RZ 1505/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 marca 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Maciej Kobak /spr./ AWSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 9 marca 2022 r. sprawy ze skargi Zbigniewa Ochałka 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 działki nr ewidencyjny 1070 położonej w miejscowości Stępin, Gmina Frysztak ; II. zasądza od Gminy Frysztak na rzecz skarżącego Zbigniewa Ochałka kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Zbigniewa Ochałka (dalej w skrócie: "skarżący") jest uchwała nr XXXV-251/2002 Rady Gminy Frysztak (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w gminie Frysztak w części dotyczącej działki ew. nr 1070 położonej w Stępinie. Kwestionowana uchwała zapadła w następującym stanie faktycznym. Uchwałą nr XXXV-251/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r. Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm. – dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 z późn. zm. – dalej w skrócie: "u.z.p.") uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w gminie Frysztak (tereny zalesień), stanowiący 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, które wpłynęło do Urzędu Gminy we Frysztaku w dniu 30 czerwca 2021 r. skarżący wezwał Radę Gminy do usunięcia skutków naruszenia ww. uchwałą interesu prawnego właściciela. Rada Gminy nie zajęła stanowiska w sprawie. W dniu 19 sierpnia 2021 r. skarżący wniósł skargę na ww. uchwałę w części dotyczącej działki nr 1070 położonej w Stępinie, jako podjętej z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p., domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 1070 oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżący podał, że zgodnie z ustaleniami miejscowego planu, część należącej do niego działki nr 1070, została przeznaczona do zalesienia. Działka ta wykorzystywana jest rolniczo, ogrodniczo, a także siedliskowo, gdyż na jej terenie znajduje się dom, w którym zamieszkuje skarżący wraz z rodziną. Przeznaczenie działki do zalesienia, uniemożliwia skarżącemu swobodne wykorzystywanie nieruchomości, co narusza jego interes prawny. Przytaczając wcześniejsze orzeczenia tut. Sądu skarżący wskazał, że mimo ujęcia działki nr 1070 w sporządzonym wykazie działek przeznaczonych do zalesienia oraz ciążącego na Zarządzie Gminy Frysztak obowiązku stosownego zawiadomienia właściciela tej działki, organ uchybił temu obowiązkowi. Tym samym nie umożliwiono właścicielowi działki nr 1070 zapoznanie się z projektem planu i powzięcie wiedzy co do zamiaru zmiany przeznaczenia działki, pozbawiając go także

możliwości ewentualnego kwestionowania planowanej zmiany poprzez procedurę zgłaszania zarzutów. Ponadto właściciel działki nigdy nie wnioskował o zmianę przeznaczenia części swej działki na grunty leśne. W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Frysztak wniósł o oddalenie, ewentualnie o odrzucenie skargi, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Wójt Gminy wskazał, że od podjęcia uchwały do dnia wezwania o usunięcie naruszenia prawa, jak i wniesienia skargi upłynęło 10 lat. W dokumentacji archiwalnej planu miejscowego znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia z dnia 17 kwietnia 2002 r. o terminie wyłożenia planu, skierowane do ówczesnej właścicielki działki - Eugenii Ochałek. Osoba obierająca list podpisała się używając samego nazwiska, a doręczający list zaznaczył na zwrotnym potwierdzeniu odbioru, że zawiadomienie odebrał adresat, mimo że Eugenia Ochałek zmarła 15 marca 1985 r. Wójt Gminy wyjaśnił jednak, że 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 Nr 1/2001 w Gminie Frysztak 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 (skierowane m. in. do sołtysa wsi i na tablice ogłoszeń w sołectwie Stęпина). Wójt Gminy 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 rozważył, co następuje: Zgodnie z treścią art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, natomiast stosownie do art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), sąd administracyjny wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd ten uwzględnia z urzędu wszelkie naruszenia prawa niezależnie od treści podnoszonych w skardze zarzutów oraz ich uzasadnienia. Jednocześnie należy stwierdzić, że kryterium legalności podlega uwzględnieniu w fazie orzekania w granicach wyznaczonych w art. 145-150 p.p.s.a. albo w przepisach szczególnych. Bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest gminny akt prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) w postaci uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym nieruchomość (działka nr 1070 w miejscowości Stęпина), co do której skarżący podniósł zarzut naruszenia interesu prawnego. Skarżący wniósł skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 maja 2017 r. Przepis ten stanowił w ww. stanie prawnym, że "każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". Konieczność uwzględnienia stanu prawnego na dzień 31 maja 2017 r. w zakresie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 52 i art. 53 p.p.s.a. wynika z treści art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Regulacja intertemporalna wynikająca z ww. przepisu, który wszedł w życie 1 czerwca 2017 r., stanowi, że przepisy art. 52 i art. 53 p.p.s.a. oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, 6, 7 i 11 ustawy zmieniającej z dnia 7 kwietnia 2017 r. (a więc co do art. 2 – ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą zmieniającą z dnia 7 kwietnia 2017 r., stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc po dniu 1 czerwca 2017 r. Przepis intertemporalny art. 17 ust. 2 przewiduje zatem, że w odniesieniu do aktów lub czynności administracyjnych dokonanych na podstawie przepisów ustaw zmienianych w art. 2, 6, 7 i 11 ustawy zmieniającej z dnia 7 kwietnia 2017 r. oraz do dnia 1 czerwca 2017 r. należy stosować przepisy art. 52 i art. 53 p.p.s.a. oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11 ustawy zmieniającej z dnia 7 kwietnia 2017 r. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ww. ustawy zmieniającej, a więc w wersji obowiązującej do dnia 31 maja 2017 r. W związku z powyższymi warunkami skutecznego wniesienia skargi w niniejszej sprawie na uchwałę Nr XXXV-251/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r. Rady Gminy Frysztak w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2001 w gminie Frysztak, zgodnie z art. 52 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 53 § 2 w zw. z art. 52 § 4 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 maja 2017 r., były 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 przedmiotowej sprawie skarżący złożył skutecznie do skarżonej Rady Gminy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w dniu 30 czerwca 2021 r., a następnie w dniu 19 sierpnia 2021 r. złożył osobiście za pośrednictwem skarżonego

organu skargę na ww. uchwałę Nr XXXV-251/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że – wobec nieudzielenia przez skarżony organ odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – skarżący przed upływem terminu sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa złożyli skargę, zachowując w ten sposób ustawowy termin. Jeżeli chodzi o przesłankę legitymacyjną z art. 101 ust. 1 u.s.g., której niespełnienie jest podstawą do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., nie budzi wątpliwości Sądu, że również ta przesłanka została w pełni zrealizowana. Naruszenie interesu prawnego skarżącego jako właściciela działki nr 1070 położonej w miejscowości Stępina wynika natomiast z objęcia powyższej nieruchomości postanowieniami zaskarżonej uchwały planistycznej, która zmieniając jej przeznaczenie (tereny leśne) ingeruje bezpośrednio w prawo własności skarżących. W konsekwencji przesłanka legitymacyjna z art. 101 ust. 1 u.s.g. została spełniona. Z przepisu tego wynika, że wykazanie przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego jest nie tylko warunkiem skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. (jako przesłanka legitymacyjna), lecz także determinuje zakres merytorycznej kontroli sądu. Ponieważ naruszenie interesu prawnego może mieć charakter legalny albo nielegalny, dlatego samo stwierdzenie, iż interes prawny skarżących został naruszony, nie przesądza o zasadności skargi, lecz otwiera drogę do kontroli legalności przedmiotu zaskarżenia, jednakże tylko w granicach wyznaczonych przez przesłankę legitymacyjną naruszonego interesu prawnego. Sąd administracyjny jest ponadto zobowiązany do uwzględnienia, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), w brzmieniu nadanym przez art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji oraz obowiązującym od dnia 18 listopada 2015 r., podstawami stwierdzenia nieważności w całości lub w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są tylko istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenia trybu jego sporządzania oraz naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Zmiana normatywna względem stanu obowiązującego przed dniem 18 listopada 2015 r. polegała na tym, że o ile poprzednio przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej było każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o tyle po nowelizacji nieważność uzasadnia jedynie "istotne naruszenie" tego rodzaju zasad. Powyższy przepis stanowiący regulację szczególną względem art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. ogranicza kompetencję sądu administracyjnego do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie przyjęcia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie konieczną i wystarczającą podstawą do uwzględnienia skargi w zakresie wyznaczonym przesłanką legitymacyjną naruszenia interesu prawnego skarżących (art. 101 ust. 1 u.s.g.) jest stwierdzenie przez Sąd istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego przyjętego zaskarżoną uchwałą w takim zakresie, w jakim naruszono interes prawny skarżącego jako właściciela spornej nieruchomości w momencie wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Istotne naruszenie trybu sporządzania kontrolowanego planu miejscowego w zakresie naruszonego interesu prawnego skarżących polegało na bezpośrednim naruszeniu przepisów art. 18 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 24 ust. 1 uchylonej z dniem 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (u.z.p.). Nie jest bowiem przedmiotem sporu, że miarodajnym stanem prawnym do oceny zachowania warunków legalności aktu prawa miejscowego jest co do zasady stan prawny obowiązujący w dniu jego przyjęcia, a zatem sąd administracyjny dokonujący oceny legalności tego rodzaju aktu jest zobowiązany w procesie kontroli do uwzględnienia tego rodzaju stanu prawnego. 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 rozstrzygnięcia. 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 zawartych w odpowiedzi na skargę z dnia 4 października 2021 r. bezspornie wynika, że przesyłka pocztowa z dnia 17 kwietnia 2002 roku, zawierająca zawiadomienie właścicieli objętej planem działki nr 1070 w miejscowości Stępina o terminie wyłożenia projektu planu zostało skierowane do Eugenii Ochałek. Jak wynika z zalegającego w aktach sprawy skróconego aktu zgonu, Eugenia Ochałek zmarła 15 marca 1985 roku, a więc 17 lat, przed sporządzeniem zawiadomienia. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że czynność doręczenia pisemnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p., była bezskuteczna prawnie, co doprowadziło do oczywistego naruszenia ww. przepisu. Ponieważ, jak już stwierdzono, naruszony 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. Sąd 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 punkcie pierwszym wydanego wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki numer 1070 położonej w Stępinie w gminie Frysztak. Na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. w punkcie drugim wyroku orzeczono natomiast o zasądzeniu od skarżonej Gminy na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania sądowego.