



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia piątek, 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2447

### WYROK NR II SA/RZ 1081/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 21 lutego 2023 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Marcin Kamiński AWSA Karina Gniewek – Berezowska /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 21 lutego 2023 r. sprawy ze skargi Wojciecha Molendy na uchwałę Rady Gminy w Czudcu z dnia 17 maja 2002 r. nr XXXIX/278/02 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w gminie Czudec – cz. II I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym działki o nr ewid. 260/2 położonej w Babicy; II. zasądza od Gminy Czudec na rzecz skarżącego Wojciecha Molendy kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Czudcu (dalej: "Rada Gminy", "Organ") z dnia 17 maja 2002 r. nr XXXIX/278/02 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec - cz. II. Kwestionowana uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. Nr 13 z 1996 r. poz. 74 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. Nr 15 z 1999 r. poz. 139 z późn. zm.; dalej: "u.z.p."). Pismem z 15 czerwca 2022 r. Skarżący wezwał Radę Gminy w Czudcu do usunięcia naruszenia prawa. Pismo to zostało doręczone Radzie w dniu 17 czerwca 2022 r., jednak Organ nie odpowiedział na to wezwanie. Powyższą uchwałę w części dotyczącej działki nr 260/2 położonej w Babicy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zaskarżył Wojciech Molenda (dalej: "Skarżący") reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – adwokata, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej działki oznaczonej jako działka nr 260/2 położonej w miejscowości Babica oraz o zasądzenie od Organu na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Pełnomocnik Skarżącego zarzucił naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p., poprzez naruszenie procedury planistycznej i niezawiadomienia na piśmie właściciela nieruchomości oznaczonej jako działka 260/2 położonej w Babicy 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 Planie do zalesienia. W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Skarżącego wyjaśnił, że w dniu 17 maja 2002 r. Rada Gminy w Czudcu podjęła uchwałę nr XXXIX/278/02 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w gminie Czudec - cz. II, w której w § 1 pkt 2 wskazano, że ww. plan stanowi zmianę miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Czudec uchwalonego uchwałą Nr XI/47/91 Rady Gminy Czudec z dnia 5 czerwca 1991 r. Planem tym objęto działki położone w Babicy, które zostały oznaczone symbolem LZ i zostały przeznaczone do zalesienia, w tym także działkę nr 260/2 stanowiącą obecnie własność Skarżącego. Zdaniem pełnomocnika zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p., poprzez niezawiadomienie na piśmie o terminie wyłożenia projektu aktu właściciela nieruchomości

260/2 w Babicy, co doprowadziło do naruszenia jego interesu prawnego. Pełnomocnik wyjaśnił, że na dzień zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu właścicielem przedmiotowej nieruchomości był Marek Molenda. Nie został on zawiadomiony o wyłożeniu projektu planu, a tym samym został pozbawiony czynnego udziału w postępowaniu. To pozbawiło go m.in. możliwości złożenia zarzutów do tego planu, czym rażąco naruszono jego prawa, a przede wszystkim przysługujące mu prawo własności. Pełnomocnik podniósł, że analiza akt planistycznych pozwala stwierdzić, że pisemne zawiadomienie o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p. zostało skierowane do Kazimierzy Barć oznaczonej w wykazie dla rozdzielnika dla miejscowości Babica, jako właściciel działki 260/2 nieruchomości, która w tym czasie nie była ani właścicielem, ani władającą przedmiotową nieruchomością. Wobec powyższego w aktach brak jest zawiadomienia skierowanego do właściciela tej nieruchomości - Marka Molenda. Własność Marka Molenda w dacie wyłożenia aktu nie budzi wątpliwości, gdyż nabył on przedmiotową nieruchomość na mocy aktu notarialnego z 31 sierpnia 2000 r. rep. A 2876/2000, które to prawo własności ujawnione zostało w Księdze wieczystej nr RZ1S/00042510/5. Aktualnym właścicielem przedmiotowej nieruchomości jest następca prawny Marka Molendy - jego spadkobierca Wojciech Molenda. Wobec powyższego Skarżący posiada legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, a także posiada interes prawny, który został przez Organ naruszony. W ocenie pełnomocnika działka nr 260/2 została przeznaczona do zalesienia, co uniemożliwia Skarżącemu swobodne dysponowanie nieruchomością, co doprowadziło do naruszenia jego interesu prawnego. Skarżący ani ówczesny właściciel działki nie posiadali wiedzy o przeznaczeniu działki nr 260/2 do zalesienia, a tym samym pozbawiono właściciela działki 260/2 możliwości wniesienia zarzutów do projektu planu i ochrony swojego interesu oraz interesu następców prawnych. W odpowiedzi na skargę Organ o jej odrzucenie lub oddalenie. Rada wskazała, że wstępną kwestią do rozważenia jest legitymacja procesowa Skarżącego. Zdaniem Organu w niniejszej sprawie Skarżący nie wskazał przepisu prawa materialnego, z którego wywodziłby swoje uprawnienia, jak również nie wykazał, że jego interes został naruszony kwestionowaną uchwałą. Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia procedury uchwalenia planu, Organ wyjaśnił, że procedura ta nie została naruszona. Wójt Gminy Czudec wykonał czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2 u.p.z., a w szczególności zawiadomił na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu podmioty wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy. W ocenie Organu nie zostały również przekroczone granice władztwa planistycznego, gdyż ograniczenia wykonywania prawa własności wynikają z przepisów bardzo wielu ustaw. W niniejszej sprawie istotne jest ograniczenie wynikające z przepisów u.z.p., w oparciu o które organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wobec powyższego na gruncie przedmiotowej sprawy ingerencja w prawo własności Skarżących w stopniu wynikającym z zaskarżonej uchwały znajduje uzasadnienie, gdyż obowiązkiem organu planistycznego było podjęcie rozstrzygnięcia realizującego wymogi interesu publicznego z jednoczesnym poszanowaniem prawa własności. Organ wyjaśnił również, że z materiału planistycznego wynika, że Skarżący nie wnosił w toku procedury planistycznej ani wniosków, ani uwag do projektu planu. Tym samym nie można uznać, że Rada uchwalając przedmiotowy plan przekroczyła swoje władztwo planistyczne. W ocenie Organu uchwalając przedmiotowy plan Rada w żaden sposób nie naruszyła art. 14 ust. 2 ustawy o lasach. W przedmiotowej sprawie, działki przeznaczone pod zalesienie nie były użytkowane rolniczo, zatem zostały spełnione przesłanki określone w art. 14 ust. 2 ustawy o lasach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jako zasadna, została przez Sąd uwzględniona. Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492). Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2021 r., poz. 259; dalej: "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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Czudcu z 17 maja 2002 r., Nr XXXIX/278/02 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w gminie Czudec – cz.II. W pierwszej kolejności Sąd stwierdza, że zostały zachowane warunki formalne do wniesienia skargi. W obowiązującym stanie prawnym wniesienie skargi na uchwałę w trybie art. 101 u.s.g. nie jest obwarowane żadnym terminem, ani też wyczerpaniem administracyjnego toku instancji. Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw ( Dz.U. z 2017 r., poz. 935 ) zmieniła treść art. 101 ust. 1 u.s.g. i uchylono ust. 3, na podstawie których wniesienie skargi na uchwałę musiało być poprzedzone skierowaniem do organu środka w postaci wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Aktualnie wymóg ten został zniesiony, a skargę można wnieść zgodnie z art. 53 §2a p.p.s.a. w każdym czasie. Nie ma zatem wątpliwości co do uruchomienia trybu zaskarżenia.

Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., 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. Legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmianę) do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (por. wyrok NSA z 3 września 2004 r., sygn. OSK 476/04 wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów administracyjnych [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Skarżący musi wykazać "naruszenie" interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Taki związek musi istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych - mających oparcie w przepisach prawa materialnego - uprawnień. Skarżący jest właścicielem działki 260/2 objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, na mocy którego działka ta została przeznaczona do zalesienia. Zaskarżonej uchwale zarzuca naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie procedury planistycznej i niezawiadomienie na piśmie właściciela nieruchomości oznaczonej jako działka nr 260/2 położonej w Babicy o fakcie wyłożenia projektu planu, pomimo ciężącego na gminie ustawowego obowiązku. W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości, że zmiana przeznaczenia działki z dotychczasowego rolnego na leśne wkracza w szeroko pojmowane prawo własności i niewątpliwie narusza prawo do jego swobodnego dysponowania, przez odgórną zmianę jej dotychczasowego przeznaczenia i wyłączenie dotychczasowego. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości Sądu istnienie po stronie Skarżącego interesu prawnego. Postanowienia miejscowego planu określiły kształt prawa własności, blokując na przyszłość inne możliwości korzystania z nieruchomości, co odbyło się bez wiedzy Skarżącego. Nie zmienia powyższego fakt, że w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właścicielem działki był Marek Malenda. Na podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku Skarżący nabył spadek po wyżej wymienionym. Z chwilą śmierci prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przeszły na jego spadkobierców. Zatem Skarżącemu przysługuje prawo dochodzenia roszczeń, które przysługiwały jego poprzednikowi. Przechodząc do oceny naruszenia interesu Sąd stwierdza, że realia faktyczne i prawne tej sprawy są zbliżone do okoliczności rozważanych w prawomocnych wyrokach WSA w Rzeszowie z dnia 18 sierpnia 2021 r., o sygn. II SA/Rz 829/21 oraz z 4 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 34/22. W wyżej wymienionych wyrokach Sąd stwierdził nieważność części uchwały Rady Gminy Czudec z dnia 25 sierpnia 2001 r. nr XXXIII/226/2001 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec cz. I. dotyczącej określonych w tych wyrokach działek. Podobnie jak w niniejszej sprawie, WSA oceniał zarzuty dotyczące nieprawidłowego zawiadomienia właścicieli działek o wyłożeniu do wglądu projektu w/w planu. Sąd podziela zawarte w tych wyrokach stanowisko, prezentując ten sam pogląd. Zgodnie z art. 27 u.z.p., obowiązującego w dacie uchwalenia kontrolowanej uchwały, w myśl którego naruszenia trybu sporządzenia planu powodują nieważność uchwały w całości lub w części. Naruszenie tak określonego trybu prac nad projektem i właściwości organów, zgodnie z art. 27 u.z.p., powoduje nieważność uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego. Tryb sporządzenia i uchwalania planu szczegółowo określał art. 18 u.z.p. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p. o terminie wyłożenia projektu planu należało zawiadomić na piśmie właścicieli lub władających nieruchomościami. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu otwierało możliwość czynnego uczestnictwa w procedurze planistycznej, między innymi poprzez złożenie zarzutu w terminie 14 dni po upływie terminu jego wyłożenia (art. 24 u.z.p.), co stanowiło istotny instrument ochrony praw właścicieli (władających) nieruchomości, których przeznaczenie w miejscowym planie miało ulec zmianie. Użyty przez ustawodawcę zwrot "zawiadomienie na piśmie" należy rozumieć, jako dostarczenie imiennie każdemu ze wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy 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 (wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2019 r., sygn. akt IV/Po 314/19). Problematyka realizacji procedury planistycznej określone w art. 18 u.z.p. była przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych, które jednolicie przyjęło, że brak powiadomienia strony o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności planu, w zakresie zgłoszonego żądania (por. wyroki: wyrok WSA w Rzeszowie z 16 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 1004/13; wyrok WSA w Rzeszowie z 2 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 1522/16; wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2019 r. sygn. akt IV Po 314/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 22 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 962/19; wyrok

WSA w Rzeszowie z 6.07.2021, sygn. akt II SA/Rz 95/21). Sąd odwołując się do poglądów zawartych w powołanych wyrokach, przy jednoczesnej ich aprobachie stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie. W sprawie postępowanie planistyczne zostało wszczęte i było prowadzone w trybie i na zasadach określonych w u.z.p. Analiza akt wykazała słuszność postawionego w Skardze zarzutu. Mianowicie ze znajdującego się w aktach wykazu działek przeznaczanych do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w gminie Czudec -cz. II jako przeznaczoną do zalesienia wskazano między innymi działkę 260/2 i jako właściciela działki wymieniono Kazimierę Barć. Z akt sprawy wynika również, że do wyżej wymienionej osoby zostało skierowane zawiadomienie zarządu Gminy Czudec o terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem z przedłożonych przez Skarżącego do skargi dokumentów wynika, że 31 sierpnia 2000 r., na podstawie umowy kupna sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego nr A 2876/2000 ( wpis w KW Nr RZ1S/00042510/5) działkę tą nabył Marek Molenda, po którym spadek nabył między innymi Skarżący. W świetle powyższego stwierdzić niewątpliwie należy, że doręczając zawiadomienie do rąk poprzedniego właściciela z pominięciem aktualnego, organ naruszył przepisy dotyczące procedury planistycznej, a Skarżący jako następca prawny ma prawo dochodzić roszczeń z tym związanych. Zatem właściciel działki 260/2 nie został skutecznie powiadomiony o wyłożeniu projektu planu w trybie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. Z tego względu i w tym zakresie Sąd uznał skargę za zasadną. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie działek o nr ewid. 260/2 położonej w Babicy. O kosztach postępowania przed WSA Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 200, 205 § 2 i 209 p.p.s.a. obejmując nimi wpis należny od skargi, wynagrodzenie fachowego pełnomocnika oraz opłatę skarbową od udzielonego pełnomocnictwa.