



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2755

WYROK NR II SA/RZ 1651/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maria Mikolik /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 8 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Patrycji Zięby i Sławomira Zięby 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 6509/6, położonej w miejscowości Pstrągowa gm. Czudec; II. zasądza od Rady Gminy Czudec na rzecz skarżących Patrycji Zięby i Sławomira Zięby solidarnie kwotę 780 zł /słownie: siedemset osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Patrycji Zięby i Sławomira Zięby (dalej: "Skarżący") jest uchwała nr XXXIII 226/2001 Rady Gminy w Czudcu (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 25 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w Gminie Czudec - cz. I. Pismem z dnia 11 września 2024 r. Skarżący wezwali Radę do usunięcia naruszenia, wskazując, że stanowiąca ich własność działka o nr 6509/6 położona w miejscowości Pstrągowa, została w sposób niezgodny z prawem przeznaczona w ww. uchwale do zalesiania. Następnie w złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skardze, Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności ww. uchwały Rady w części dotyczącej należącej do nich działki o nr 6509/6, położonej w miejscowości Pstrągowa, a także o zasądzenie na ich rzecz zwrotu kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale zarzucili naruszenie: 1. art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.; dalej: "u.z.p."), poprzez zaniechanie określonego w tym przepisie prawidłowego zawiadomienia na piśmie, wszystkich prawnych właścicieli ww. nieruchomości oznaczonej jako działka o nr ewid. 6509/6, o fakcie wyłożeniu projektu planu, pomimo ciążącego na Gminie ustawowego obowiązku w tym zakresie i w sytuacji, gdy działka ta miała zostać przeznaczona w uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do zalesienia; 2. art. 18 u.z.p., poprzez naruszenie procedury planistycznej podczas sporządzania planu w zakresie obowiązków określonym tym przepisem względem właścicieli działek, które mają być objęte planem; 3. art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez nadużycie władztwa planistycznego w wyniku nieuzasadnionego względami interesu publicznego ograniczenia sposobu wykorzystywania nieruchomości przez właściciela, naruszenia przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały ww. przepisów ustaw oraz nieuwzględnienie słusznego interesu Skarżącego 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 z późn. zm.) w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego naruszenie i w konsekwencji sprzeczne z tą 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 o lasach z dnia 28 września 1991 r. (Dz. U. Z 2000 r. Nr 56 poz. 679), w jego brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego naruszenie i w konsekwencji sprzeczne z tą ustawą zakwalifikowanie należących do poprzedników prawnych 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 1964 r. Nr 16 poz. 94 z późn. 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. W uzasadnieniu skargi Skarżący podali, że w dniu 9 lutego 2024 r. nabyli działkę o nr ewid. 6509/6 od Dariusza Noga. Wyjaśnili, że działka ta powstała w wyniku podziału działki nr 6509/5, który został wykonany w 2018 r. Natomiast w dacie sporządzania planu w 2001 r. działka o nr 6509/5 miała trzynastu współwłaścicieli, którzy nabyli jej własność w drodze dziedziczenia po zmarłym w 1999 r. Kazimierzu Noga. Skarżący podnieśli, że ich poprzednicy prawni, tj. wszyscy współwłaściciele nieruchomości w 2001r. w dacie uchwalenia planu nie zostali skutecznie zawiadomieni przez Gminę o fakcie przeznaczenia wskazanej działki do zalesienia. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej odrzucenie, względnie oddalenie. Zdaniem Rady, Skarżący nie wskazali przepisu prawa materialnego, z którego wywodziliby swoje uprawnienia, jak również nie wykazali, że ich interes został naruszony kwestionowaną uchwałą. Ponadto, w ocenie Rady, nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego. Organ podał, że na mocy u.z.p. gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy, zatem ingerencja w prawo własności Skarżących w stopniu wynikającym z zaskarżonej uchwały znajduje uzasadnienie. Rada zaznaczyła również, że Skarżący w toku procedury planistycznej nie wnosili wniosków ani uwag do projektu planu. 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 ze zm., 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. 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. 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. 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 11 września 2024 r. (data wpływu do organu – 2.10.2024 r.), a następnie – wobec braku odpowiedzi organu – 30 listopada 2024 r. wnieśli skargę do Sądu. Niesporne jest, że Skarżący są obecnie właścicielami działki nr 6509/6 położonej w Pstrągowej, znajdującej się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą - miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Prawo własności tej nieruchomości nabyli w dniu 9 lutego 2024 r. od Dariusza Noga na podstawie umowy sprzedaży, zawartej przed notariuszem (akt notarialny z 9.02.2024 r. Rep. A nr 708). Teren działki nr 6509/6, powstałej z podziału działki o nr 6509/5 a wcześniej działki o nr 6509/1 w zaskarżonym planie miejscowym został przeznaczony do użytkowania leśnego, co uniemożliwia Skarżącym swobodne dysponowanie nieruchomością, ingerując bezpośrednio w ich prawo własności. 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. W ocenie Sądu zapisy planu względem terenu, który obecnie stanowi działka o nr 6509/6 niewątpliwie naruszają prawo do swobodnego dysponowania prawem własności, przez odgórne przeznaczenie tego terenu wyłącznie do użytkowania leśnego. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości Sądu, że doszło do naruszenia interesu prawnego Skarżących. Występują oni jako następcy prawni względem właścicieli działki objętej miejscowym planem. Powyższe zostało wykazane poprzez dokumenty dołączone do skargi. Nie budzi wątpliwości, że nabywca nieruchomości może korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 101 ust. 1 u.s.g., o ile poprzedni właściciel nieruchomości z nich nie skorzystał. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 2 u.s.g. przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. Z przepisu tego wynika, że następca prawny może skarżyć ustalenia planu miejscowego względem nabytej nieruchomości wówczas, jeżeli nie zostanie wyczerpane przez poprzedniego właściciela prawo do zaskarżenia uchwały w odniesieniu do interesu prawnego związanego z nabytą nieruchomością objętą planem. W niniejszej sprawie poprzedni właściciele nie skorzystali z prawa do zaskarżenia uchwały względem ww. działki. W związku z powyższym wobec wykazania legitymacji procesowej Skarżących należało dokonać oceny miejscowego planu w zaskarżonej części pod względem jego zgodności z prawem. 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 swobodnego 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 wprowadzie 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 powiadomienia ówczesnych współwłaścicieli działki 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 nie zostali ujęci jej współwłaściciele. Przedstawione przez Organ zwrotne potwierdzenia odbioru również nie wykazują, aby doszło do doręczenia powiadomienia w stosunku do nich. W sytuacji, gdy działka 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 współwłaściciele działki nr 6509/1 w Pstrągowej, z której w wyniku kolejnych podziałów została wydzielona działka nr 6509/6, objęta zalesieniem, 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 (tak wyrok WSA w Rzeszowie z 6 sierpnia 2024 r., II SA/Rz 2020/23, LEX nr 3752140). W związku z powyższym, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g., Sąd stwierdził w pkt I wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 6509/6 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. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 z późn. zm.). Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a.