

Sygn. akt VIII SA/Wa 440/13

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Artur Kot
Sędziowie	Sędzia WSA Leszek Kobylski /sprawozdawca/ Sędzia WSA Justyna Mazur
Protokolant	Referent Małgorzata Domagalska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **7 listopada 2013 r.**
sprawy ze skargi **Marty Pawliny, Artura Pawliny**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Szydłowcu**
z dnia **26 marca 2012 r.** nr **96/XVII/12**
w przedmiocie **uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**
północno-wschodniej części miasta Szydłowiec

- 1) stwierdza niezgodność z prawem § 21 ust. 5 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b, § 23 ust. 5 pkt 2, § 24 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b, § 25 ust. 5 pkt 2, § 26 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b, § 27 ust. 5 pkt 2, § 28 ust. 5 pkt 2, § 29 ust. 5 pkt 2, § 30 ust. 5 pkt 2, § 31 ust. 5 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2, § 35 ust. 5 pkt 2, § 36 ust. 5 pkt 2, § 37 ust. 5 pkt 2, § 38 ust. 5 pkt 2, § 39 ust. 5 pkt 2, § 40 ust. 5 pkt 2, § 41 ust. 5 pkt 2 zaskarżonej uchwały;
- 2) stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt 1 sentencji wyroku do chwili uprawomocnienia się niniejszego wyroku;
- 3) zasądza od Rady Miejskiej w Szydłowcu solidarnie na rzecz skarżących **Marty Pawliny, Artura Pawliny** kwotę **557** (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Domagalska

referent



w y r o k z dnia 7.11.2013 sygn. akt VIII SA/Wa 440/13
postanowienie jest prawomocny(e) od dnia 28.11.2013
podpis sędziego

UZASADNIENIE

Dnia 26 marca 2012 r. Rada Miejska w Szydłowcu działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej „u.s.g.”) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”) podjęła uchwałę nr 96/XVI/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowca.

Pismem złożonym w dniu 19 lutego 2013 r. Anna i Marian małż. Gromek wezwali do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego wynikającego z podjęcia ww. uchwały z dnia 26 marca 2012 r., polegającego na niewyłożeniu (braku dostępu zainteresowanych osób, właścicieli działek objętych planem) szczegółowych ustaleń dotyczących zachowania minimalnej powierzchni oraz frontu nowo wydzielonych działek budowlanych dla poszczególnych terenów.

W dniu 21 marca 2013 r. Rada Miejska w Szydłowcu podjęła uchwałę Nr 168/XXVI/13, którą odmówiła uwzględnienia wskazanego wyżej wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego wynikającego z podjętej uchwały nr 96/XVI/12 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 26 marca 2012 r.

Skargę na powyższą uchwałę Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 26 marca 2012 r. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Marta i Artur małż. Pawlina (dalej: „skarżący”) domagając się stwierdzenia jej nieważności. Zaskarżonej uchwale zarzucili naruszenie przepisów mającą wpływ na naruszenie interesu prawnego skarżących tj.:

- 1) art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. poprzez dopuszczenie realizacji inwestycji w zakresie usług, a przez to ograniczenie prawa własności poprzez narzucenie nieosiągalnych parametrów planu miejscowego, które nie mogą być zastąpione;
- 2) art. 1 i art. 2 pkt 12 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności oraz wymogów dotyczących stosowania standardów z ustawy o planowaniu przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego, poprzez narzucenie sposobu podziału nieruchomości objętych planem miejscowym na „działki budowlane”, przy zupełnym pominięciu struktury właścicielskiej i legalnej definicji działki budowlanej zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

Sygn. akt: VIII SA/Wa 440/13

- 3) nie podjęcie odrębnej uchwały o zgodności projektowanego planu miejscowego z ustaleniami studium, która powinna być podjęta bądź osobno przed uchwaleniem planu miejscowego, bądź we wstępnej części uchwały dotyczącej planu miejscowego, a nie, jak to uczyniła Rada Miejska w Szydłowcu, która powołała się jedynie na tę zgodność w części stanowiącej przywołanie podstawy prawnej uchwały;
- 4) art. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności przejawiające się w przeznaczeniu w planie miejscowym znacznej części nieruchomości na cele usługowe;
- 5) art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie obowiązku sporządzenia części graficznej planu miejscowego w skali 1:1000, poprzez sporządzenie go w skali 1:2000 - bez szczególnego uzasadnienia;
- 6) art. 17 pkt 13 u.p.z.p. poprzez nie ponowienie uzgodnień, pomimo wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego w wyniku rozpatrzenia przez Burmistrza Miasta Szydłów szeregu uwag;
- 7) art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w związku § 12 pkt 19 rozporządzenia przejawiające się w braku uzasadnienia uchwały, w szczególności poprzez brak uzasadnienia interesem ogólnym lub okolicznościami faktycznymi ustalenia minimalnej powierzchni oraz frontu nowo wydzielanej działki budowlanej;
- 8) art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 i art. 17 pkt 14 u.p.z.p. poprzez przedstawienie Radzie Miejskiej w Szydłowcu zmienionego projektu planu miejscowego w stosunku do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu;
- 9) art. 40 § 1 i § 3, 10 § 1 k.p.a., poprzez doręczenie jednego pisma dla obojga małżonków;
- 10) art. 140 k.c. w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP poprzez dowolne i nieuzasadnione ograniczenie prawa własności zagwarantowanego przepisami Konstytucji przejawiające się w ograniczeniu możliwości zabudowy nieruchomości należących m.in. do skarżących spowodowane wyznaczeniem wielkości „działek budowlanych” - w sposób nieznajdujący racjonalnego uzasadnienia w zakresie kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, istniejącej linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szydłowcu wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o oddalenie. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi wskazała, iż

Sygn. akt: VIII SA/Wa 440/13

skarżący w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały nie mieli żadnych praw do nieruchomości, których ona dotyczyła, a zatem nie mogły one zostać naruszone przez uchwalony plan. Nadto – zdaniem Rady – skarżący nie dopełnili warunku wezwania do usunięcia naruszenia prawa, gdyż za takie wezwanie nie można uznać pisma Anny i Mariana małż. Gromek. Ustosunkowując się natomiast do wniosku o oddalenie skargi Rada wskazała, iż zaskarżona uchwała nie narusza prawa. Szczegółowo odnosząc się do zarzutów skargi Rada wskazała m.in., iż ustalone w podjętej dnia 26 marca 2012 r. uchwale parametry działek budowlanych mają umożliwić realizację zagospodarowania na działkach gruntu przystosowanych do podstawowego przeznaczenia zarówno w zakresie minimalnej powierzchni działki, jak i również frontu działki. Rada podniosła, iż w uchwale wyraźnie definiuje się, co rozumie się przez nowo wydzieloną działkę budowlaną i precyzyjnie określa się, że parametry działek dotyczą jedynie działek wydzielonych po wejściu w życie ustaleń planu. Nadto wskazała, iż dopuszcza się równocześnie realizację zabudowy na działkach niespełniających tych parametrów pod warunkiem, że podział działek został wykonany przed wejściem w życie ustaleń planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, iż sąd rozpoznając skargę ocenia, czy zaskarżona decyzja, akt nie narusza przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 134 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Natomiast stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniają skargę na uchwałę lub akt, o których nowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Badana w tym aspekcie skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie z powodów wskazanych w jej treści.

W przedmiotowej sprawie skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 26 marca 2012 r. nr 96/XVI/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowca złożona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. W myśl powołanego przepisu każdy, czyj

Sygn. akt: VIII SA/Wa 440/13

interes prawnym 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 do sądu administracyjnego.

Kognicja sądów administracyjnych w zakresie aktów objętych przepisem art. 101 ust. 1 u.s.g. została określona w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy p.p.s.a. Z treści przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika, iż przed dokonaniem kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu, sąd administracyjny w pierwszej kolejności rozstrzyga, czy zaskarżona uchwała jest aktem z zakresu administracji publicznej i czy narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego, a także, czy skarżący wyczerpał ustawowy wymóg dopuszczalności złożenia skargi uprzednim wezwaniem Rady Miejskiej w Szydłowcu do usunięcia naruszenia prawa przedmiotową uchwałą.

Na wstępie należy wskazać, iż wbrew twierdzeniom Rady Miejskiej w Szydłowcu po stronie skarżących istnieje legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę nr 96/XVI/12 z dnia 26 marca 2012 r. W najnowszym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za tezą, zgodnie z którą aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tejże uchwały. U podstaw legitymacji skargowej, stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. leży aktualny interes prawny. Z tych m.in. względów należy uznać, że nowy właściciel nieruchomości z dniem jej nabycia – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., które to prawa i obowiązki zbywca nieruchomości traci. Zbycie nieruchomości nie powoduje bowiem wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności (por. wyroki NSA: z dnia 3 listopada 2009 r. II OSK 1192/09; z dnia 17 stycznia 2012 r. II OSK 2316/11; z dnia 13 listopada 2012 r. II OSK 2105/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd zauważa, iż Marta Pawlina i Artur Pawlina nabyli prawo do nieruchomości objętej planem w drodze umowy darowizny z dnia 22 lutego 2013 r., a więc po dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Wcześniej jednak, ich darczyńcy i dotychczasowi właściciele tj. Anna Gromek i Marian Gromek dopełnili obowiązku wezwania Rady Miejskiej w Szydłowcu do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego uchwałą nr 96/XVI/12, jednocześnie nie

skorzystali z uprawnienia do jej zaskarżenia. Dlatego też, skarżący jako nowi właściciele nieruchomości objętej planem, wstępując w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. posiadają legitymację do wniesienia skargi na uchwałę nr 96/XVI/12. Wobec spełnienia przez skarżących wymogów określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżona uchwała podlega kontroli sądu administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do zarzutów skargi naruszenia wskazanych w niej przepisów u.p.z.p., przepisów kpa, kodeksu cywilnego oraz Konstytucji RP, Sąd stwierdza co następuje:

Postępowanie planistyczne zmierzające do uchwalenia zaskarżonej uchwały zostało podjęte na podstawie przepisów u.p.z.p. obowiązujących do dnia 20 października 2010 r. W dniu 21 października 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 130, poz. 871), która dopuściła w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. określenie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 cyt. ustawy, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W rozpoznawanej sprawie uchwała Nr 222/XLIV/2009 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec Rada Miejska w Szydłowcu podjęła w dniu 26 października 2009 r., a więc pod rządami u.p.z.p. przed wskazaną wyżej nowelizacją. Oznacza to, że Rada Miejska w Szydłowcu nie dysponowała uprawnieniami, w ramach posiadanego władztwa planistycznego, do określenia dodatkowych, szczegółowych zasad, na jakich miałyby następować ewentualny podział nieruchomości, bowiem obowiązujące w dacie kontrolowanego postępowania planistycznego brzmienie art. 15 u.p.z.p. nie przewidywało ustalenia minimalnej wielkości działek budowlanych powstałych w wyniku podziału.

Powyższe daje podstawę do uznania, że zakwestionowane (nie tylko zaskarżony § 28 uchwały, ale pozostałe określone w sentencji wyroku przepisy uchwały określające minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych) naruszają przepis

Sygn. akt: VIII SA/Wa 440/13

art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. w związku z art. 4 ust. 2 ww. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia kontrolowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec.

Z uwagi na powyższe konkluzje, Sąd nie dokonywał merytorycznej oceny pozostałych zarzutów podniesionych w skardze.

W tych okolicznościach Sąd uznał skargę za zasadną i na podstawie art. 94 ust. 2 u.s.g. w związku z art. 147 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a – orzekł, że określone w sentencji wyroku przepisy kontrolowanej uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa (pkt 1 wyroku). O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a. (pkt 2 wyroku). O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200, art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt 3 wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Domagalska

referent