

II SA/Kr 337/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-05-08
Data wpływu	2012-03-02
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Kazimierz Bandarzewski /sprawozdawca/ Miroslaw Bator /przewodniczący/ Renata Czełuśniak
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust.1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Miroslaw Bator Sędziowie: WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.) WSA Renata Czełuśniak Protokolant: Anna Pałasz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 maja 2012 r. sprawy ze skargi G.D. na uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 21 lipca 2000 r., Nr XXIX/275/2000 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołectw: Bolechowice, Brzezcie, Ujazd i Zelów w Gminie Zabierzów skargę oddala

Uzasadnienie

Rada Gminy Zabierzów uchwałą z dnia 21 lipca 2000 r. Nr XXIX/275/2000 uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectw Bolechowice, Brzezcie, Ujazd i Zelków w Gminie Zabierzów.

Zgodnie z § 5 ust. 2 i 3 tego planu miejscowego, ustalone zostały następujące zasady modernizacji istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz kształtowania nowej zabudowy mieszkaniowej jej otoczenia jak również obsługi komunikacyjnej: a) wysokość nowych budynków mieszkalnych i gospodarczych nie może przekraczać 1 ½ kondygnacji i wysokości 9,0 m liczonej od poziomu gruntu wzdłuż środkowej osi rzutu budynku do kalenicy; b) poziom parteru w nowo wznoszonych budynkach mieszkalnych, nie może przekraczać 1,2 m liczony od poziomu gruntu w punkcie wyznaczonym przez przecięcie się osi rzutu budynku.

Dnia 12 grudnia 2011 r. G.D. wezwał Radę Gminy Zabierzów do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę treści § 5 ust. 2 ww. planu miejscowego jako sprzecznego z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 79, poz. 690) i dostosowanie do obowiązujących przepisów.

W uzasadnieniu wezwania wskazano na definicję wysokości budynku wynikającą z przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Dnia 1 lutego 2012 r. skarżący G.D. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, domagając się unieważnienia § 5 ust 2 i 3 ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Bolechowice, Brzezcie, Ujazd i Zelków w Gminie Zabierzów.

W skardze zarzucono ww. uchwale naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków

technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 79, poz. 690) poprzez wprowadzenie w § 5 ust. 2 uchwały regulacji oczywiście sprzecznej z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a także z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie przekroczenia delegacji ustawowej i dowolne ustalenie definicji wysokości parteru.

W uzasadnieniu skargi skarżący podał, że tak definicja zawarta w § 5 ust. 2 jak i ust. 3 ww. planu miejscowego w oczywisty sposób narusza § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 79, poz. 690) jak i obowiązującego w dacie uchwalenia tego planu § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powołany § 7 rozporządzenia miał bowiem następującą treść: wysokość budynku lub jego części jest liczona od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku, nie będącym wyłącznie wejściem do pomieszczeń gospodarczych lub technicznych, do górnej płaszczyzny stropu lub stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej, bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych. Jest to inna definicja niż zawarta w § 5 ust. 2 zaskarżonego planu miejscowego stanowiąca, że wysokość nowych budynków mieszkalnych i gospodarczych nie może przekraczać 1 ½ kondygnacji i wysokości 9,0 m liczonej od poziomu gruntu wzdłuż środkowej osi rzutu budynku do kalenicy.

Skarżący podał, że żaden przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jak i żaden przepis rangi ustawowej nie pozwalają na przyjmowanie odrębnych definicji wysokości budynku. Na brak podstaw do odrębnego definiowania skarżący wskazał orzecznictwo sądów administracyjnych.

Skarżący podniósł również, że definicja zawarta w § 5 ust. 2 planu miejscowego jest praktycznie niewykonalna, ponieważ nie da się precyzyjnie wyodrębnić osi środkowej rzutu budynku, a sam sposób liczenia wysokości budynku rozpoczynając od poziomu wzdłuż środkowej osi jest zawodny w przypadku, gdy budynek znajduje się na skarpie (terenie pochyłym). Skarżący podniósł również, że Rada Gminy Zabierzów nie miała kompetencji do definiowania pojęcia "poziom parteru". Wskazano w skardze, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego również nie może definiować pojęć uregulowanych już w rozporządzeniu. Zaskarżona definicja poziomu parteru jest sprzeczna z definicją kondygnacji podziemnej, suterenu i piwnicy (§ 3 pkt 17, pkt 20 i pkt 21 rozporządzenia wykonawczego do Prawa budowlanego).

W skardze podniesiono również, że sam skarżący jest właścicielem działki nr [...] w miejscowości Z., a błędne definicje zaskarżone tą skargą stanowią podstawę podejmowanych dotychczas czynności przez organy nadzoru budowlanego wobec skarżącego w zakresie badania legalności obecnie realizowane inwestycji.

W odpowiedzi na skargę rada Gminy Zabierzów wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podniesiono, że skarżący naruszył zaskarżony plan miejscowy poprzez niezgodne z pozwoleniem na budowę realizowanie inwestycji. Skoro zaś skarżący na skutek samowolnego wnoszenia inwestycji w sposób odbiegający od warunków pozwolenia na budowę podał w konflikt z organami nadzoru budowlanego, tym samym nie ma on interesu do skarżenia przedmiotowego planu na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy Zabierzów podniosła, że sam skarżący nabył nieruchomości w 2009 r. a więc już po wejściu w życie planu miejscowego, a więc w okresie uchwalania tego planu interes

skarżącego w ogóle nie istniał. Skoro skarżący nabył nieruchomości, to także nabył i ograniczenia wynikające ze sposobu jej zabudowy.

W ocenie Rady Gminy Zabierzów kwestionowany § 5 ust. 2 planu miejscowego nie zawiera definicji sposobu liczenia wysokości budynku, tylko określa granicę, jaka nie może przekroczyć wysokość budynku. Podstawą zaś do uchwalenia takiej granicy był art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, który pozwalał na ustalenia w planie miejscowym lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Przepis § 5 ust. 2 planu miejscowego zapewnia uregulowanie górnej granicy budynku i jednakową wysokość budynku na całej długości jego kalenicy. To zaś powoduje zachowanie tradycyjnej formy budynku z poziomą kalenicą. Tym samym § 5 ust. 2 planu miejscowego dostosowuje swoją treść do warunków kształtowania zasad i standardów zabudowy. Rada Gminy podniosła, że skarżący nie miał wątpliwości co do powołanym paragrafów planu miejscowego w okresie starania się o pozwolenie na budowę. Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala na ochronę działań naruszających prawo.

Rada Gminy Zabierzów podniosła, że uprawnienie do wniesienia skargi nie może być przedmiotem obrotu cywilnego i z racji nabycia nieruchomości, nowy właściciel (skarżący) nie nabył prawa do skutecznego zaskarżenia planu miejscowego. Podniesiono prawo organów gminy do kształtowania zasad zagospodarowania przestrzennego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy wskazała, że tak jak rozporządzenie wykonawcze, tak samo akt prawa miejscowego jest aktem prawnym podstawowym i ewentualna sprzeczność między tymi dwoma aktami podstawowymi nie może skutkować uznaniem, że miało miejsce naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), zgodnie, z którą sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zasada, iż sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270). Z istoty kontroli wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podejmowania tego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), 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 do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: 1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, 3) zachowanie terminu

do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Nie budzi wątpliwości w świetle jednolitego stanowiska orzecznictwa i doktryny, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Skarżący, przed wniesieniem skargi, dopełnił wymogu bezskutecznego wezwania Rady Gminy w Zabierzowie do usunięcia naruszenia interesu prawnego pismem z dnia 12 grudnia 2011 r. Skarga została wniesiona do Sądu w terminie.

Przechodząc do oceny, czy skarżącemu przysługuje legitymacja do złożenia przedmiotowej skargi, a zatem czy interes prawny lub uprawnienie skarżącego zostały naruszone ww. uchwałą, podnieść należy, iż zgodnie z zasadą, że na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia, skarżący, ze względu na normę art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym powinna wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie uregulowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że interes ten lub uprawnienia zostały naruszone przez zaskarżoną uchwałą. Interes prawny, co do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać z konkretnej normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony wynikający z przepisu prawa materialnego.

Zdaniem Sądu, skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie związane z własnością nieruchomości objętą zaskarżonym planem. W dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały skarżący nie miał żadnych praw do tej nieruchomości, gdyż nie tylko nie była jeszcze jej właścicielem, ale nawet nie miał do niej żadnych praw obligacyjnych. Skarżący własność tej nieruchomości nabył około 9 lat po wejściu w życie przedmiotowego planu miejscowego a zatem w stanie prawnym który znał lub mógł znać. Skoro skarżący w dniu wejścia w życie uchwały nie miał prawa (interesu prawnego) do tej nieruchomości, to nie mogło ono zostać naruszone przez uchwalony plan. Sądowi są znane rozbieżne stanowiska sądów administracyjnych odnośnie oceny legitymacji skargowej podmiotów, które nabyły własność nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale stoi na stanowisku, iż decydujące znaczenie, dla wykładni art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma treść i cel tego przepisu, tj. ochrona tych, których interes prawny (a zatem nie faktyczny) został naruszony uchwałą wskutek zmiany przeznaczenia jego działki (lub działki sąsiedniej). Skoro mowa w przepisie "został naruszony uchwałą" to chodzi, zdaniem Sądu, chronologicznie o to, że najpierw podmiot musiał mieć interes prawny, a następnie – wskutek podjęcia uchwały – został on naruszony. Inaczej mówiąc, uchwała nie może naruszyć interesu prawnego, który jeszcze dla tego podmiotu nie istnieje, a zostanie dopiero "nabyty" wraz z nabyciem prawa własności nieruchomości. Nie można naruszyć prawa, które nie istnieje. Jeżeli więc w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały skarżący nie był właścicielem nieruchomości objętej zakresem jej obowiązywania, to uchwała ta nie naruszyła jego prawa własności, które jeszcze przecież nie istniało, a zostało nabyte. To, że uchwała wpłynęła na status prawny nieruchomości (określając jej przeznaczenie) i w tym sensie istnieje związek pomiędzy uchwałą, a sytuację prawną skarżącego, jako późniejszego właściciela tej nieruchomości, nie oznacza, że zaskarżona uchwała w jakikolwiek sposób naruszyła jego interes prawny, czy uprawnienie. Mogła ona i może zagospodarować kupioną działkę zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego istniejącymi w dniu kupienia nieruchomości, czyli zgodnie z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 140 k.c. oraz art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności albo – o ile ma inne zamiary zagospodarowania działki – złożyć wniosek o zmianę obowiązującego

planu.

Sąd podziela pogląd zawarty w wyroku NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 1715/08, że : "skarżący, którzy nabyli działkę już po dniu wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą skutecznie zarzucać planowi naruszenia ich interesu prawnego do zagospodarowania działki innego niż ustala plan, gdyż nabywając działkę pod rządem zaskarżonego planu skarżący nabyli tylko takie uprawnienia, które zostały współkształtowane w szczególności przez zaskarżony plan i są z tym planem zgodne", jak i jego argumentację przedstawioną w uzasadnieniu cytowanego wyroku NSA, w którym podkreśla się, że: "(...) art. 101 ust. 1 u.s.g. wiąże legitymację skargową nie z samym tylko dysponowaniem przez skarżącego interesem prawnym lub uprawnieniem, ale w równym stopniu - z jego naruszeniem. (...) Naruszenie musi więc trwać od chwili wejścia w życie zaskarżonej uchwały do dnia jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. (...) Nietrafne jest kwestionowanie przez skargę kasacyjną znaczenia daty nabycia działki dla oceny legitymacji skargowej. (...) Nabywając działkę pod rządem zaskarżonego planu skarżący nabyli tylko takie uprawnienia, które zostały współkształtowane przez zaskarżony plan. Plan nic nie zmienił w uprawnieniach skarżących, a tym bardziej - nie mógł naruszyć ich interesu prawnego. (...) W konsekwencji zaskarżona uchwała nie mogła naruszyć interesu prawnego skarżących do wykorzystania działki pod zabudowę. Skarżący nie posiadali takiego interesu prawnego ani przed uchwaleniem zaskarżonego planu, ani w dniu jego uchwalenia, ani w dniu jego wejścia w życie - gdyż do tego dnia skarżący nie mieli tytułu prawnego do tej działki. (...) Interes prawny powstały już pod rządami uchwały (...) uwzględnia jej treści, jest nią od początku ukształtowany i o jego naruszeniu tym aktem nie można w ogóle mówić. Naruszenie będzie zatem możliwe tylko w odniesieniu do takich interesów, które istniały na danym obszarze przed wydaniem aktu, albo też istniały jako pierwotnie niezwiązane z aktem, a następnie zostały "poddane" pod taki akt, już w trakcie jego obowiązywania (...)." (A. Duda "Interes prawny w polskim prawie administracyjnym" C.H.Beck, Warszawa 2008, s.258)

Niedopuszczalne jest wywodzenie legitymacji procesowej skarżącego ze sfery praw do nieruchomości, jakie miał do tej nieruchomości jego poprzednik prawny. Źródłem interesu prawnego jest bowiem norma prawna, a nie sfera praw i obowiązków innego podmiotu. Związek z normą prawną musi być bezpośredni i aktualny, a nie wywodzony za pośrednictwem praw właścicielskich poprzedniego właściciela nieruchomości. Ponadto legitymacja procesowa – chociaż poprzez kategorię interesu prawnego dotyka norm materialnoprawnych – wynika z normy o charakterze procesowym i to właśnie norma procesowa decyduje o istnieniu legitymacji procesowej, a nie kwestia następstwa prawnego cywilnych uprawnień i interesów wynikających z prawa własności. Niedopuszczalne jest, w ocenie Sądu, konstruowanie w tym zakresie następstwa prawnego bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Legitymację procesową należy oceniać w stosunku do każdego skarżącego odrębnie, a zwłaszcza dla tej oceny nie może mieć znaczenia okoliczność, czy prawo do zaskarżenia uchwały przysługujące wcześniej poprzedniemu właścicielowi nieruchomości zostało przez niego zrealizowane czy też nie. Prowadziłoby to do niedopuszczalnego, w ocenie Sądu, uzależniania istnienia legitymacji procesowej od wyborów woli podmiotów administrowanych. W prawie administracyjnym ze względu na charakter jego norm nie ma miejsca sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych na wzór relacji właściwych prawu prywatnemu. Sukcesja ta zawsze jest wyjątkiem wymagającym oparcia w konkretnej normie prawnej wykładanej zawężająco. Ustawodawca nie wprowadził normy uzasadniającej sukcesję legitymacji procesowej określonej w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z jednego podmiotu na inny. Nie można też tej legitymacji wywodzić z zasady prawa do sądu, gdyż gwarantuje ona dostęp do sądu tym podmiotom, których prawa są naruszane, a nie podmiotom, które świadomie decydują się na wejście w prawa już ukształtowane (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 490/11).

Skoro skarżący nabył nieruchomości po wejściu w życie zaskarżonej uchwały to zaskarżona uchwała nie mogła naruszyć jego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem nie pozbawiła go konkretnych praw, czy uprawnień, które istniały w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie zmieniła w żaden sposób sytuacji prawnej skarżącego, a co za tym idzie, nie naruszyła jego interesu prawnego. Brak naruszenia interesu prawnego skarżącej wyklucza legitymację do zaskarżenia planu, a Sądowi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutów skargi.

Orzeczono zatem jak w sentencji na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.