

Rogoźno, dnia 25 sierpnia 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61 – 815 Poznań**

Skarżący: -----

Organ: Rada Miejska w Rogoźnie

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz.2325 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) Rada Miejska w Rogoźnie w załączeniu przekazuje odpowiedź na skargę Pana ----- na uchwałę Rady Miejskiej w Rogoźnie nr XXI/194/2016 z dnia 27.01.2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Długiej i wnosi o jej oddalenie.

Dodatkowo organ wnosi o przeprowadzenie dowodu z załączonych do pisma dokumentów - akt sprawy.

UZASADNIENIE

W odniesieniu do treści skargi na wstępie Rada Miejska w Rogoźnie kwestionuje legitymację Pana ----- do wniesienia przedmiotowej skargi z uwagi na fakt, iż w dacie podjęcia uchwały nie był on właścicielem nieruchomości, objętych przedmiotową uchwałą.

Ponadto poprzedni właściciele dysponując pełnym instrumentarium polegającym na możliwości czynnego udziału w procedurze planistycznej, nie zgłaszali wniosków ani uwag do planu. Co jednoznacznie dowodzi że treść planu i wynikające z niego rozstrzygnięcia zostały w pełni zaakceptowane przez właściciela nieruchomości na etapie projektowania i uchwalenia planu. Nie kwestionowano też jego regulacji w późniejszym okresie.

Nieruchomość zapisaną w KW nr ----/-----/-- objętą miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Długiej przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Rogoźnie nr XXI/194/2016 z

dnia 27.01.2016 r. Skarżący nabył na mocy umowy notarialnej z dnia 25.08.2020r, w treści aktu (§1 pkt.6) przytoczono szczegółowo przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Szczególnie istotną w kontekście omawianej sprawy wydaje się być treść § 5 pkt. 4 i 5 przywołanej umowy notarialnej, w następującym brzmieniu:

4. *Kupujący oświadcza, że zapoznał się z położeniem, granicami, przeznaczeniem, ze stanem faktycznym, technicznym i prawnym działek gruntu o nr 2031/4, 2031/7, 2031/8, 2031/9, 2031/10, 2031/6, a także budynków na nich posadowionych oraz dokumentacją dotyczącą najmu lokali mieszkalnych i nie wnosi zastrzeżeń, co do tego stanu i dokumentacji, oraz oświadcza, że nie ma oraz nie będzie miał w przyszłości w stosunku do Sprzedającego żadnych roszczeń związanych ze stanem faktycznym, technicznym i prawnym w/w działek gruntu i budynków.*

5. *Strony zgodnie postanawiają, że wyłączają odpowiedzialność Sprzedającego z tytułu rękojmi za wady fizyczne i prawne przedmiotu umowy określonego w §1 niniejszej umowy.*

Przytoczone zapisy umowy wskazują na fakt, że skarżący z pełną świadomością nabył nieruchomość przeznaczoną między innym pod drogę wewnętrzną akceptując ten fakt, a nawet znosząc umownie wszelką odpowiedzialność Sprzedającego za wszelkie wady i zrzekając się roszczeń.

W kontekście powyższego, Skarżący w żadnym stopniu nie posiada legitymacji do zgłaszania roszczeń do treści mpzp, natomiast poprzedni właściciel w treści umowy zwolniony został z wszelkiej odpowiedzialności a tym samym nawet on utracił hipotetyczną legitymację dochodzenia roszczeń (zakładając abstrakcyjnie, że roszczenia te miałyby formalne podstawy) .

Należy przy tym podkreślić, iż ~~że~~ istnieją dwa stanowiska w tym zakresie, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 17 maja 2017 r. Sygn. akt SK 38/15,

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował w toku ww. postępowania, że w **orzecznictwie NSA ugruntowany i jednolity jest pogląd, zgodnie z którym aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g. na plan miejscowy (uchwałę), która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do uchwały.** Okoliczność, że uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie stanowi zatem samoistnej przeszkody (przesłanki negatywnej) do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musiał istnieć w dniu wejścia w życie uchwały organu gminy. **Zbycie nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności.**

Prezes NSA podkreślił, że wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie upoważnia do takiej interpretacji przepisu, **która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w dniu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.**

Uchwała planistyczna wywołuje skutki prawne nie tylko w dniu jej podjęcia, ale przez cały czas jej obowiązywania. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym ograniczeń czasowych dotyczących możliwości

jej zaskarżenia w trybie art. 101 u.s.g. Prezes NSA wskazał, że z orzecznictwa NSA wynika, iż nabywca nieruchomości objętej planem miejscowym nie ma obowiązku znoszenia stanu zastanego, nawet jeśli podejmie decyzję o zaskarżeniu stosownej uchwały w znacznym okresie od jej podjęcia oraz w znacznym okresie od nabycia nieruchomości.

Wniesienie skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga jednak wykazania, że interes prawny skarżącego został naruszony kwestionowaną uchwałą.

W wyrokach NSA pojawił się pogląd, że to, iż aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., **nie powoduje, że oceny, czy doszło do naruszenia prawa w toku procedury planistycznej i interesu prawnego, dokonuje się pod kątem zamierzeń aktualnego właściciela nieruchomości i aktualnego stanu faktycznego.** W toku procedury planistycznej organ ma obowiązek wyważenia interesów ogólnego i indywidualnego. **Żaden przepis prawa nie zobowiązuje organów planistycznych do przewidywania skutków prawnych związanych z ewentualną prognozą zmiany zapatrywań właścicieli w zakresie przeznaczenia gruntu.** W takim wypadku właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo do ewentualnego żądania zmiany miejscowego planu w odpowiedniej procedurze. **W sytuacji gdy obecne przeznaczenie działki zostało ukształtowane przez aktywny udział ówczesnego jej właściciela, zmiana wizji w sposobie zagospodarowania nieruchomości po wielu latach od uchwalenia miejscowego planu nie może prowadzić do stwierdzenia, że interes aktualnego właściciela został w nieuprawniony sposób naruszony.**

Prezes NSA zaprezentował pogląd występujący w orzecznictwie, zgodnie z którym, **jeśli skarżący nabył działki w drodze czynności cywilnoprawnych już po wejściu kwestionowanej uchwały w życie, powinien być świadomy treści ustaleń obowiązujących dla tych działek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro obowiązywał on jako akt prawa miejscowego.** To wyklucza przyjęcie, że interes prawny skarżącego został naruszony treścią zaskarżonego planu w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. W tym kontekście w orzecznictwie NSA pojawia się stanowisko, że skoro w dacie uchwalenia skarżonej uchwały planistycznej skarżący nie legitymował się tytułem własności co do przedmiotowych działek, to nie można twierdzić, że ustalenia zaskarżonej uchwały naruszają jego interes prawny. Nabycie nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dniu jego uchwalenia do działek będących własnością innego podmiotu. Badając, czy doszło do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, należy mieć na uwadze strukturę własnościową określonego obszaru, stanowiącego jednostkę planistyczną istniejącą w dniu uchwalenia kwestionowanego planu.

Zdaniem NSA, zmiany struktury własnościowej, gdy dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że uchwała planistyczna w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela, jeśli w dniu uchwalenia planu interes prawny ówczesnego właściciela był zupełnie inny. W odniesieniu do tego interesu należy ocenić, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego. Późniejsza zmiana struktury własnościowej może być

rozważana nie w kategoriach nieuprawnionego naruszenia uchwałą planistyczną interesu prawnego nowego właściciela, lecz w kontekście ewentualnej zmiany choćby części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei Trybunał w uzasadnieniu postanowienia (str.13 – 15) wskazał, że problem ten nie jest traktowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Analiza tego orzecznictwa wskazuje dwa odmienne stanowiska odnośnie do tego zagadnienia...cyt „...3.2.1. Według pierwszego z nich, prezentowanego w wyroku NSA z 13 maja 2009 r., (sygn. akt II OSK 1715/08, Lex nr 574684), nowy właściciel nieruchomości nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwały planistycznej, gdyż nabywając działkę pod rządem kwestionowanego planu miejscowego, nabył tylko takie uprawnienia, które zostały współkształtowane przez ten plan. Plan miejscowy nie wprowadził zatem zmian w jego uprawnieniach, a tym bardziej nie mógł naruszyć jego interesu prawnego. Nowy właściciel nie miał takiego interesu prawnego ani przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani w dniu jego wejścia w życie, bowiem do tego dnia nie miał tytułu prawnego do nieruchomości objętej planem. W takiej sytuacji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza prawa nowego właściciela, gdyż ten nabył prawo już ograniczone.

Wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. odpowiadająca tezom wyroku NSA wydanego w sprawie skarżącego jest prezentowana w wyrokach NSA z: 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1998/12, Lex nr 1291949; 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2282/13, Lex nr 1530713.

3.2.2. W orzeczeniach sądów administracyjnych występuje też inna niż wyżej wskazana wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. (zob. np. wyroki NSA z: 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10, ONSAiWSA nr 3/2011, poz. 55; 18 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1806/12, Lex nr 1233713; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1187/13, Lex nr 1772305; 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1308/13, Lex nr 1772341).

Zgodnie z poglądem, wyrażonym w wyroku NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10 (Lex nr 673867), aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem tej nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że u podstaw legitymacji skargowej leży aktualny interes prawny. Z tych względów należy uznać, że nowy właściciel nieruchomości 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. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci na rzecz nowego właściciela niezrealizowane uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie „nieskonsumowanych” uprawnień przechodzi na nabywcę nieruchomości. To znaczy, że aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel (dotychczasowi właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały.

Zbycie nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., ale jedynie przejście tych uprawnień na nowego właściciela. Jednakże warunkiem dopuszczalności takiej skargi jest to,

by dotychczasowy właściciel (poprzedni właściciel) nie „skonsumował” uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej uchwały.

Okoliczność, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie jest przeszkodą do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Odmienne stanowisko prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z tego też względu przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, że właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich praw, w tym przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności.

Zdaniem NSA, wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie upoważnia do takiej interpretacji tego przepisu, która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w chwili wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Gwarancje prawa do sądu przemawiają za przyjęciem stanowiska, że legitymacja skargowa przysługuje podmiotom, które w przyszłości, tj. po dniu uchwalenia i wejścia w życie aktu prawa miejscowego, staną się adresatami postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wyżej wskazane stanowisko nie jest odosobnione. Wskazana wykładnia zapewnia ochronę konstytucyjnych wolności i praw, gdyż zakłada, że przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, iż właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich uprawnień, w tym poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności (zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 810).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z punktu widzenia stanu faktycznego niniejszej sprawy, szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony w wyroku z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1804/08 (Lex nr 561932). W orzeczeniu tym NSA potwierdził legitymację do zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podmiotu, który odzyskał wywłaszczoną nieruchomość po uchwaleniu tego planu. NSA zajął wówczas stanowisko, że nie można zaakceptować tezy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogła godzić w interes prawny podmiotu ubiegającego się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdyż roszczenie o zwrot nieruchomości nie jest chronione w toku postępowania planistycznego. Chociaż decyzja o zwrocie nieruchomości ma skutek konstytutywny, to jednak „zwrot nieruchomości lub jej części” oznacza restytucję prawa własności (por. wyroki NSA z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt IV SA 2295/98, Lex nr 53401 i 6 lutego 2003 r., sygn. akt I SA 2061/01, Lex nr 137817).

W wyroku NSA z 20 listopada 2014 r. (sygn. akt II OSK 1076/13, Lex nr 1793975) wprost wskazano, że naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 u.s.g., powinno zaistnieć najpóźniej w dniu wniesienia skargi na uchwałę planistyczną. Z kolei w wyroku NSA z 24 października 2014 r. (sygn. akt II OSK 914/13, Lex nr 1770043) sąd orzekł, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnień, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowiące legitymację do wniesienia skargi, sąd administracyjny ocenia na dzień

wezwania organu przez skarżącego do usunięcia naruszenia, a nie na dzień podjęcia przez organ gminy zaskarżonego aktu.

Powyżej wskazane przykłady świadczą o tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje taki kierunek wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z możliwością kwestionowania planu miejscowego, zgodnie z którym dla przyznania właścicielowi nieruchomości legitymacji do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decydujące znaczenie ma jego aktualny interes prawny. Sądy twierdziły, że podmiot, który nabył prawo własności nieruchomości po wejściu w życie uchwały planistycznej, nie ma obowiązku bezwarunkowego znoszenia jego postanowień i może kwestionować normy tej uchwały przed sądami administracyjnymi. W niektórych orzeczeniach wskazywano, że nowy właściciel może zaskarżyć uchwałę planistyczną, gdy jego poprzednik prawny nie skorzystał z tego uprawnienia (por. wyroki NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1093/11, Lex nr 1068952; 10 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1064/12, Lex nr 121945; postanowienie z 11 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1428/12, Lex nr 1270177; wyrok z 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2684/12, Lex nr 1485597).”.

Organ w niniejszej sprawie opowiada się jednak za pierwszym z prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, tj. brakiem legitymacji skarżącego do wniesieni skargi.

Jednakże gdyby Sąd w niniejszej sprawie uznał, że ----- posiada legitymację do wniesienia skargi to z pewnością nie wykazał on w jaki sposób przedmiotowa uchwała narusza jego intres prawny jako nabywcy nieruchomości nią objętych.

W orzecznictwie przyjmuje się, że do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy nie legitymuje sama sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarżący, chcąc skutecznie wnieść skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, musi – oprócz wykazania niezgodności z prawem uchwały – **wskazać na naruszenie przez uchwałę konkretnego, rzeczywistego i indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia**

Oznacza to, że kwestionowana uchwała musi wpływać negatywnie na sferę prawnomaterialną i pozbawiać skarżących pewnych uprawnień albo uniemożliwiać ich realizację, lub też nakładać dodatkowe obowiązki. Wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia stwarza dopiero możliwość przeprowadzenia merytorycznej oceny rodzaju tego naruszenia wobec podmiotu kwestionującego przed sądem administracyjnym legalność planu miejscowego czy studium. **W orzecznictwie wskazuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej.**

W postępowaniu administracyjnym interes ten wywodzony jest przede wszystkim z przepisów prawa materialnego. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między

chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej”

Zdaniem organu skarżącego naruszenia jego interesu prawnego nie wykazał.

Podstawę prawną uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

Uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego.

Należy zwrócić również uwagę, że istota skargi sprowadza się do zmiany kategorii dróg, z publicznych, na wewnętrzne, przy czym skarżący utrzymuje, że przeznaczenie w mpzp nieruchomości pod drogę wewnętrzną prowadzi do quasi wywłaszczenia i w dotkliwy sposób pozbawia go przysługującej własności. Jest to pogląd dalece wadliwy albowiem pomija kluczowe uwarunkowania stanowiące podstawę ustanowienia drogi wewnętrznej, w wyniku czego w zasadzie zawsze nieruchomości przyległe i te, z których droga taka jest wyodrębniana, wielokrotnie zyskują na wartości. Co równie istotne, w przypadku drogi wewnętrznej jej właściciel posiada nieograniczoną swobodę dysponowania terenem, który może być również przedmiotem obrotu. Należy zauważyć również, że wartości nieruchomości drogowych nie różnią się ze względu na szczegółowe ich przeznaczenie (wewnętrzne lub publiczne). W omawianej sprawie bez wątpienia skarżący nie posiada legitymacji czynnej, a jego główną intencją skłaniającą go do skarżenia domniemanego naruszenia prawa jest interes faktyczny polegający na przymuszeniu Gminy do współrealizacji, komercyjnego przedsięwzięcia inwestycyjnego wnioskodawcy. W związku z powyższym należy uznać, że przedmiot skargi nie znajduje uzasadnienia w treści przywoływanych przepisów i tym samym konieczne jest jej oddalenie.

Załączniki:

- akt notarialny Rep. A nr 928/2020 z dn. 25.08.2020r (kserokopia)
- odpis uchwały Rady Miejskiej w Rogoźnie nr XXI/194/2016 z dnia 27.01.2016 r.
- odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami