Informacja dla zdającego

I. Po zapoznaniu się z treścią zadania proszę przygotować – jako należycie umocowany pełnomocnik Karola i Karoliny małżonków Kufa (zam. ul. Bałtycka 11/22, 14-200 Iława), r.pr. Marcelina/Marceli Wende prowadząca/-y Kancelarię Radcy Prawnego w Elblągu (82-300), przy ul. Portowej 333 – skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczącą decyzji z 10 października 2025 r. wydanej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu (ul. Związku Jaszczurczego 14a, 82-300 Elbląg), albo w przypadku uznania, że brak jest podstaw do jej wniesienia, proszę sporządzić opinię prawną – z uwzględnieniem interesu reprezentowanej strony. Pełnomocnictwo, obejmujące umocowanie do działania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zostało udzielone w dniu 13 października 2025 r.

II. W przypadku przygotowania skargi należy przyjąć, że sądem właściwym jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn).

III. Należy przyjąć, że:
   1) w postępowaniu przed organami administracji publicznej zostały sporządzone wszystkie wymagane przepisami prawa dokumenty w wymaganej liczbie i złożone we właściwej formie oraz podpisane przez uprawnione osoby; dokumenty te zawierają wszystkie wymagane prawem adnotacje i pieczęcie;
   2) w aktach sprawy znajdują się wymagane dowody nadania oraz doręczeń pism, zawiadomień, wezwań, postanowień i decyzji organów administracji oraz metryka prowadzonej sprawy;
   3) wszystkie orzeczenia, postanowienia i decyzje wydane zostały przez właściwe organy administracji i podpisane przez uprawnione osoby oraz zawierają wszystkie niezbędne informacje, oraz klauzule wymagane przez RODO.

IV. W przypadku uznania, że zasadne jest przygotowanie skargi, zdający nie ma obowiązku określenia wysokości należnego wpisu ani wykazywania faktu jego uiszczenia.

V. Rozwiązanie zadania należy podpisać imieniem i nazwiskiem uprawnionej osoby.

VI. Data rozwiązania zadania powinna wynikać z przedstawionego stanu faktycznego.

VII. Do zadania dołączono wyciąg z przepisów: ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.) oraz uchwały Nr XX/03/2023 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej na działkach nr ewid. 101/2, 101/3, 101/4, 101/5 i 101/6 w obrębie Iława 10 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 000).

USTAWA
z dnia 27 marca 2003 r.
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.)

[WYCIĄG]

Art. 4. 1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

1a. […]

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

3. […]

4. […].

Art. 35. 1. Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

2. […]

Art. 59. 1. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 pkt 1 stosuje się odpowiednio.

2. Do jednorazowej, trwającej do roku, zmiany zagospodarowania terenu lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, przepisu ust. 1 nie stosuje się.

2a. Zmiana zagospodarowania terenu dotycząca obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4-6, 8-12, 17, 21-28 i 30 oraz ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

2b. Przepisu ust. 2a nie stosuje się do zmiany zagospodarowania terenu dotyczącej obiektów budowlanych:

1) wpisanych do rejestru zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków;
2) sytuowanych na obszarze parków narodowych i rezerwatów i ich otulin;
3) o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4, 5, 8, 10, 23 i 27 oraz ust. 2 pkt 1-3, 8, 14, 15, 17, 24, 29, 32 i 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, sytuowanych na obszarach Natura 2000;
4) o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 5, 8 i 22 oraz ust. 2 pkt 1-3, 8, 14, 15, 31, 32 i 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, sytuowanych na obszarach objętych formami

ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 6-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

3. W przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, z wyjątkiem zmian zagospodarowania terenu, o których mowa w ust. 2 i 2a, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo
2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

UCHWAŁA Nr XX/03/2023
RADY MIEJSKIEJ W IŁAWIE

z dnia 14 marca 2023 r.

w sprawie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej na działkach nr ewid. 101/2, 101/3, 101/4, 101/5 i 101/6 w obrębie Iława 10

(Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 000)

[WYCIĄG]

§ 3. Ustala się następujące przeznaczenie terenów:

1) […];
2) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolami 1MN - 5MN;
3) […].

§ 5. […] 2. Dla terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN ustala się:

a) rodzaj zabudowy: budynki mieszkalne jednorodzinne wolno stojące, garaże, budynki gospodarcze i budynki gospodarczo-garażowe;
b) dopuszczenie lokalizacji jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, garażu lub budynku gospodarczego lub 1 budynku gospodarczo-garażowego na jednej działce budowlanej;
c) lokalizację miejsc postojowych dla samochodów osobowych tylko w obrębie działki, w liczbie minimum 2 miejsca na każdy lokal mieszkalny;
d) […].

§ 9. 1. Nie ustala się sposobów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów.

2. Do czasu zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z niniejszego planu, tereny mogą być zagospodarowane i użytkowane w sposób dotychczasowy.

Stan faktyczny

Pismem z 2 stycznia 2025 r. Burmistrz Miasta Iławy (dalej jako „Burmistrz" lub „organ I instancji"), działając na skutek sygnalizacji Jadwigi Donos, zawiadomił Karola i Karolinę małżonków Kufa o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zmiany sposobu zagospodarowania terenu – działki o numerze ewidencyjnym 101/2 (miasto Iława, obręb Iława 10) – niezgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.") przez urządzenie na tej działce i eksploatację miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych.

W toku postępowania organ I instancji ustalił, że ww. działka stanowi współwłasność Karola Kufy i Karoliny Kufy (zwanych dalej „Właścicielami" lub „Skarżącymi"), na prawach wspólności majątkowej małżeńskiej, oraz że jest ona wykorzystywana jako baza transportowa – w tym jako miejsce postojowe dla samochodów ciężarowych (pojazdów asenizacyjnych) – w ramach prowadzonej przez Właścicieli działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, na podstawie zezwolenia nr 3/2023 Burmistrza Miasta Iławy z dnia 22 czerwca 2023 r. (zwanego dalej „Zezwoleniem").

Decyzją nr 21/2025 z 3 kwietnia 2025 r. – wydaną na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. i art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.") – Burmistrz nakazał Karolowi Kufie i Karolinie Kufie, jako właścicielom działki nr ewid. 101/2, przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania tej działki poprzez zakaz parkowania na niej samochodów ciężarowych. Decyzja została doręczona każdemu z Właścicieli w dniu 9 kwietnia 2025 r.

Właściciele – jednym pismem z 23 kwietnia 2025 r. nadanym w tym samym dniu w placówce pocztowej Poczty Polskiej S.A. – złożyli odwołanie od ww. decyzji Burmistrza, wnosząc o jej uchylenie i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości. Zarzucili „naruszenie prawa, a zwłaszcza przepisu art. 59 ust. 3 u.p.z.p." przez całkowicie bezpodstawne i błędne przyjęcie przez organ I instancji, że:

a) obowiązujący m.p.z.p. – wprowadzony uchwałą nr XX/03/2023 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej na działkach nr ewid. 101/2, 101/3, 101/4, 101/5 i 101/6 w obrębie Iława 10 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 000; w skrócie „Plan miejscowy" lub „Plan"), która to uchwała weszła w życie z dniem 2 kwietnia 2023 r. – reguluje kwestię parkowania pojazdów ciężarowych, podczas gdy Plan nie zawiera żadnych ustaleń w tej mierze;

b) Plan miejscowy zakazuje prowadzenia na jego obszarze działalności gospodarczej, w tym rodzaju działalności wykonywanej przez Właścicieli na działce nr ewid. 101/2 – podczas gdy nie zawiera on żadnych ustaleń w tej mierze;
c) wykorzystywanie działki nr ewid. 101/2 jako bazy transportowej dla prowadzonej przez Właścicieli działalności w zakresie usług asenizacyjnych jest niezgodne z ustaleniami Planu miejscowego – podczas gdy pod rządem tego Planu, w dniu 22 czerwca 2023 r., Właściciele uzyskali Zezwolenie wydane przez Burmistrza na prowadzenie ww. działalności, na podstawie wniosku, w którym jako lokalizację wymaganej bazy transportowej została wskazana właśnie działka nr ewid. 101/2.
d) w okresie obowiązywania Planu miejscowego doszło do „zmiany sposobu zagospodarowania" działki nr ewid. 101/2 w rozumieniu art. 59 ust. 3 u.p.z.p.

Ponadto Skarżący podnieśli zarzut niewyjaśnienia, jaki był poprzedni stan zagospodarowania tej działki. W tym kontekście wskazali, że wprawdzie rozpoczęli wykorzystywać przedmiotową działkę jako bazę transportową dla prowadzonej działalności w zakresie usług asenizacyjnych z dniem 1 lipca 2023 r. (wskazanym w Zezwoleniu jako dzień rozpoczęcia tej działalności na terenie Miasta Iławy), ale według ich najlepszej wiedzy działka nr ewid. 101/2 była wykorzystywana jako parking – i to także dla samochodów ciężarowych – już wcześniej, przez poprzedniego właściciela tej działki, od którego obecni Właściciele kupili ją na podstawie aktu notarialnego sporządzonego w dniu 9 maja 2023 r.

Decyzją z 10 października 2025 r. (SKO.GP.4000.122.2025) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu (dalej jako „SKO" lub „organ II instancji") utrzymało w mocy decyzję Burmistrza z 3 kwietnia 2025 r., wyjaśniając w uzasadnieniu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, regulujący instytucję tzw. samowoli urbanistycznej przepis art. 59 ust. 3 u.p.z.p., wbrew jego literalnemu w brzmieniu (w którym mowa o „decyzji o warunkach zabudowy"), może mieć również zastosowanie do terenów, które – tak jak działka nr ewid. 101/2 w niniejszej sprawie – są objęte m.p.z.p. Zastosowanie rozwiązania przyjętego w tym przepisie wymaga przede wszystkim ustalenia, czy na terenie konkretnej nieruchomości doszło, czy nie, do zmiany zagospodarowania terenu. Następnie organ administracji powinien ocenić zgodność stwierdzonej zmiany z postanowieniami obowiązującego planu miejscowego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy. Z powołaniem się na orzecznictwo sądowe, SKO podkreśliło, że art. 59 ust. 3 u.p.z.p. znajduje zastosowanie w przypadku zmiany sposobu zagospodarowania terenu w inny sposób niż wykonywanie robót budowlanych – np. w wyniku urządzenia składowiska, miejsc postojowych lub bazy transportowej bez realizacji obiektów budowlanych. Dalej organ II instancji wskazał, że działka nr ewid. 101/2 znajduje się na terenie objętym obowiązującym Planem miejscowym, w obrębie

jednostki planistycznej oznaczonej symbolem 1MN, dla której zgodnie z § 5 ust. 2 Planu ustalono: *„a) rodzaj zabudowy: budynki mieszkalne jednorodzinne wolno stojące, garaże, budynki gospodarcze i budynki gospodarczo-garażowe […]; c) lokalizację miejsc postojowych dla samochodów osobowych tylko w obrębie działki w liczbie minimum 2 miejsca na każdy lokal mieszkalny”*. Zdaniem SKO z cytowanego § 5 ust. 2 lit. c Planu wynika – *a contrario* – zakaz parkowania w obrębie działek położonych na terenach 1MN - 5MN samochodów ciężarowych. Tymczasem – jak dalej stwierdziło SKO – organ I instancji prawidłowo ustalił, że działka nr ewid. 101/2 jest obecnie użytkowana jako parking dla samochodów ciężarowych (pojazdów asenizacyjnych), co potwierdza zgromadzona w aktach administracyjnych sprawy dokumentacja fotograficzna. Zarazem jest poza sporem, że Właściciele korzystają z tej działki na potrzeby prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w zakresie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, na podstawie Zezwolenia wydanego 22 czerwca 2023 r. z terminem rozpoczęcia działalności w dniu 1 lipca 2023 r. Zdaniem SKO oznacza to, że najpóźniej od tej ostatniej daty Właściciele zmienili sposób zagospodarowania przedmiotowej działki na potrzeby bazy transportowej wykorzystywanej przez nich w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w tym jako miejsce postojowe dla posiadanych pojazdów asenizacyjnych. Z charakteru tej działalności wynika, że jej prowadzenie wymaga użytkowania środków transportowych. Nie ulega zaś wątpliwości, że przedsiębiorca posiadający pojazdy wykorzystywane w prowadzonej działalności, musi zapewnić miejsce, w którym będą one miały postój. W ocenie SKO fakt parkowania pojazdów asenizacyjnych na działce nr ewid. 101/2 przesądza o tym, że istnieje ścisły związek między prowadzoną działalnością gospodarczą, a miejscem wykorzystywanym jako parking urządzony na ww. działce – co stanowi zmianę sposobu zagospodarowania tego terenu w rozumieniu art. 59 ust. 3 u.p.z.p. Czym innym jest bowiem parkowanie samochodów osobowych wykorzystywanych dla potrzeb osobistych właściciela terenu, a czym innym – parkowanie samochodów ciężarowych dla potrzeb prowadzonej przez właściciela terenu działalności gospodarczej. Jednocześnie Właściciele nie załączyli do odwołania żadnych dokumentów ani innych dowodów, z których wynikałoby, że – jak to podniesiono w odwołaniu – działka nr ewid. 101/2 była wykorzystywana jako parking dla samochodów ciężarowych również przez poprzedniego właściciela tej działki, a zwłaszcza by była tak wykorzystywana także przed wejściem w życie Planu miejscowego.

Decyzja SKO została odebrana przez ustanowionego przez Właścicieli pełnomocnika, r.pr. Marcelinę/Marcela Wende, osobiście w siedzibie organu II instancji w dniu 13 października 2025 r.