



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 5820

**WYROK NR II NSA/PO 243/12**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 21 maja 2013 r.

**w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 243/12

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Edyta Podrazik /spr./

Sędziowie Sędzia WSA Barbara Drzazga

Sędzia WSA Tomasz Świstak

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Pancewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Felisa Musiałkiewicza

na uchwałę Rady Gminy Zaniemyśl

z dnia 24 czerwca 2002 r. Nr XXXII/198/2002

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

1. Stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do działek położonych w Zaniemyślu przy ul. Leśnej, o numerach ewidencyjnych 20 i 22, arkusz mapy 2, obręb 0017 Zaniemyśl
2. W pozostałym zakresie skargę oddala
3. Zasądza od Rady Gminy Zaniemyśl na rzecz skarżącego kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania

## UZASADNIENIE

W dniu 24 czerwca 2002 r. Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę nr XXXII/198/2002 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru rekreacyjno-letniskowego przy ul. Plażowej w Zaniemyślu (Dz. Urz. Woj. Wlkp. nr 108 poz. 3024).

Pismem z dnia 29 grudnia 2011 r. Feliks Musiałkiewicz wezwał Radę Gminy Zaniemyśl do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na (1) bezprawnym potraktowaniu pisma skarżącego z dnia 18 kwietnia 2002 r. jako protestu, a nie jako zarzutu wobec projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru letniskowo-rekreacyjnego przy ul. Plażowej w Zaniemyślu, (2) stworzeniu pozorów uwzględnienia żądania zawartego w piśmie z dnia 18 kwietnia 2012 r. poprzez przeznaczenie działki nr 20 i 22 pod uprawy polowe (RP) i rekreację (TZ), gdy tymczasem skarżący domagał się rezygnacji z wprowadzania przez Gminę ograniczeń jego uprawnień właścicielskich, (3) nieprzekazania Radzie Gminy Zaniemyśl złożonego zarzutu i nieuwzględnienia go w projekcie planu miejscowego oraz (4) niepouczeniu skarżącego o możliwości wniesienia skargi na stanowisko władz Gminy Zaniemyśl w sprawie złożonego zarzutu.

Skarżący wskazał, że w dniu 18 marca 2002 r. Zarząd Gminy Zaniemyśl zawiadomił o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Zgodnie z tym zawiadomieniem projekt planu miejscowego został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 29 marca 2002 r. do dnia 30 kwietnia 2002 r. wraz z możliwością wnoszenia protestów i zarzutów. Jako współwłaściciel działek nr 20 i 22, w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. Feliks Musiałkiewicz skierował do Zarządu Gminy Zaniemyśl zarzut, podnosząc, że proponowane rozwiązania ograniczają jego własność i uniemożliwiają prawidłowe korzystanie z nieruchomości. Wniesienie zarzutu było przy tym uzasadnione, gdyż będąc współwłaścicielem przedmiotowych działek, skarżący posiadał interes prawny by przygotowywany plan miejscowy nie naruszał jego praw, w szczególności poprzez uniemożliwienie mu realizacji zabudowy na posiadanym terenie. Podniósł on przy tym, że w następstwie wydawania wcześniej pozwoleń na budowę na terenach sąsiadujących z jego działkami doszło do uszczuplenia powierzchni jego gruntów. Feliks Musiałkiewicz zaznaczył nadto, iż w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. wskazywał na niezadowolenie z ustalenia, że na jego nieruchomości powstaną tylko 2 budynki letniskowo-mieszkalne. W odpowiedzi skarżący otrzymał pismo z dnia 4 czerwca 2002 r., stwierdzające, że wniesiony przez niego protest został uwzględniony w całości, a przedmiotowe działki oznaczono symbolem TZ i RP. Takie rozstrzygnięcie nie odpowiada jednak żądaniom skarżącego, który nie domagał się by jego nieruchomość została wyłączona spod zabudowy i przeznaczona pod uprawy polowe i rekreację. Ponadto, zarzuty zgłoszone przez Feliksa Musiałkiewicz zostały w sposób nieuprawniony potraktowane jako protest. Zgłoszony zarzut powinien być rozpatrzony przez Radę Gminy Zaniemyśl, a nie Zarząd Gminy Zaniemyśl, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Przesłana mu uchwała o sposobie załatwienia protestu nie zawiera także uzasadnienia.

W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 27 lutego 2012 r. Rada Gminy Zaniemyśl odmówiła zmiany kwestionowanej uchwały z dnia 24 czerwca 2002 r.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. skarżący podważał zasadność przeznaczenia jego nieruchomości pod zabudowę letniskową. Tym samym jego żądanie zostało uwzględnione w obowiązującym planie miejscowym, gdyż należące do Feliksa Musiałkiewicza działki zostały oznaczone jako tereny rekreacyjne z zielenią niską z dopuszczeniem upraw polowych. Ponadto, w ocenie organu z pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r. nie wynika naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Wychodząc zatem z założenia, że żądanie skarżącego zostało uwzględnione, Zarząd Gminy Zaniemyśl nie miał już obowiązku przedstawiania protestu Radzie Gminy do rozstrzygnięcia w drodze uchwały, a tym bardziej udzielania pouczenia o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Poza tym domaganie się aktualnie zmiany planu miejscowego pozostaje w ocenie organu w sprzeczności z żądaniem zawartym w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. Rada Gminy Zaniemyśl dodała zarazem, że Wojewoda Wielkopolski nie stwierdził nieważności uchwały z dnia 24 czerwca 2002 r.

Pismem z dnia 2 marca 2012 r. Feliks Musiałkiewicz zaskarżył uchwałę z dnia 24 czerwca 2002 r. nr XXXII/198/2002 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru rekreacyjno-letniskowego przy ul. Plażowej w Zaniemyślu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Skarżący zarzucił, iż podjęcie kwestionowanej uchwały zostało poprzedzone licznymi naruszeniami procedury planistycznej, a mianowicie: (1) bezpodstawne potraktowanie pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r.

jako protestu, gdy tymczasem stanowiło ono zarzut, skoro skarżący był właścicielem działek nr 20, 21 i 22, (2) pozorne uwzględnienie żądania skarżącego poprzez oznaczenie wspomnianych działek symbolem TZ i RP, podczas gdy skarżący domagał się rezygnacji przez Gminę z wprowadzania ograniczeń w jego uprawnieniach właścicielskich, (3) nieprzekazania zgłoszonego zarzutu Radzie Gminy Zaniemyśl i nieuwzględnienie go w projekcie planu miejscowego oraz (4) brak pouczenia o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej wymienionych nieruchomości.

W uzasadnieniu skarżący powtórzył swą wcześniejszą argumentację, zawartą w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa z dnia 29 grudnia 2011 r.

W odpowiedzi na skargę z dnia 9 marca 2012 r. Rada Gminy Zaniemyśl wniosła o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Pismem z dnia 16 października 2012 r. Feliks Musiałkiewicz odniósł się do stanowiska organu, wskazując na spełnienie wymogów niezbędnych do wniesienia zarzutu. Skarżący zachował bowiem termin do złożenia zarzutu oraz wskazał, że projekt planu miejscowego ogranicza jego prawo własności, a zatem dotyczy jego interesu prawnego. Dlatego wbrew twierdzeniom organu nie można twierdzić, że skarżący w istocie złożył protest, a nie zarzut. Feliks Musiałkiewicz podniósł, że nigdy nie domagał się przeznaczenia jego nieruchomości pod zabudowę lotniskową czy tym bardziej pod zielen publiczną, co byłoby równoznaczne z tzw. wywłaszczeniem planistycznym. Organ nigdy też nie zamierzał urządzić na terenie należącym do skarżącego planowanej zieleni publicznej, gdyż mimo upływu 10 lat od uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nikt nie zwrócił się do skarżącego z propozycją wykupu jego nieruchomości w celu realizacji wymienionego zamierzenia.

#### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje

Skarga okazała się w części zasadna.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. 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.

Podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15 poz. 139 z późn. zm.). Trzeba przy tym od razu zauważyć, że ustawodawca przewidział na gruncie powołanego aktu normatywnego dwa środki prawne służące do kwestionowania ustaleń przyszłego planu miejscowego. Pierwszym z nich jest protest, który zgodnie z art. 23 cytowanej ustawy może wnieść każdy, kto podważa ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Taki protest powinien być złożony na piśmie i w terminie nie dłuższym niż 14 dni po upływie okresu wyłożenia projektu. O uwzględnieniu albo o odrzuceniu protestu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały. Drugim środkiem prawnym jest natomiast zarzut, który wedle art. 24 wymienionej ustawy może wnieść każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, wyłożonym do publicznego wglądu. Wspomniany zarzut należy także złożyć na piśmie i w terminie nie dłuższym niż 14 dni po upływie okresu wyłożenia projektu planu. O uwzględnieniu albo odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, zawierającej już jednak uzasadnienie faktyczne i prawne. Na uchwałę o odrzuceniu zarzutu przysługuje nadto skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Z materiału zgromadzonego w niniejszej sprawie wynika zarazem, że pismem z dnia 18 kwietnia 2002 r. Feliks Musiałkiewicz kwestionował wyłożony do publicznego wglądu projekt planu miejscowego, wskazując, że projekt ten zakłada zlokalizowanie na działce nr 20 dwóch posesji przeznaczonych pod zabudowę lotniskową (1 ML/M), co z kolei ogranicza jego prawo własności i uniemożliwia prawidłowe korzystanie z działki nr 22 (k. 28 akt sądowych). Skarżący dodał przy tym, że wcześniejsze wydawanie pozwoleń na budowę spowodowało umniejszenie powierzchni działki nr 20 o 1.703 m<sup>2</sup>. W odpowiedzi

z dnia 4 czerwca 2002 r., znak UG-7323/03/01/2002, Feliks Musiałkiewicz otrzymał uchwałę nr 112 Zarządu Gminy Zaniemyśl z dnia 3 czerwca 2002 r. w sprawie rozpatrzenia złożonego przez niego protestu (k. 29-30 akt sądowych). Z uchwały z dnia 3 czerwca 2002 r. wynika z kolei, że pismo z dnia 18 kwietnia 2002 r., zakwalifikowane jako protest, zostało w całości uwzględnione poprzez rezygnację z wprowadzania zabudowy lotniskowej na działkach nr 20 i 22 oraz objęcie ich symbolami TZ i RP. Okoliczności te należy uznać za bezsporne, gdyż nie były kwestionowane przez żadną ze stron.

Mając na uwadze powyższe okoliczności trudno zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez Radę Gminy Zaniemyśl, w świetle którego pismo skarżącego z dnia 18 kwietnia 2002 r. należało zakwalifikować jako protest. Skarżący wyraźnie bowiem zaznaczył w tym piśmie, że wnosi zarzut, a nadto powołał się wprost na art. 24 wymienionej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Trzeba przy tym zaznaczyć, że kwestia zachowania terminu do wniesienia tego środka prawnego nigdy nie była kwestionowana przez organ. Tym bardziej, że wymóg zachowania takiego terminu przewidziano również dla protestu, a organy Gminy Zaniemyśl odniosły się, choć wadliwie w ocenie Sądu, do pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sposób merytoryczny, co potwierdza w szczególności powołana już uchwała z dnia 3 czerwca 2002 r. Gdyby natomiast doszło do przekroczenia ustawowego terminu, rozpatrywanie pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r., nawet jako protestu, byłoby bezcelowe.

W odpowiedzi na skargę z dnia 9 marca 2012 r. (k. 6-10 akt sądowych) Rada Gminy Zaniemyśl podnosiła, że z pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r. nie wynika naruszenie interesu prawnego skarżącego lub jego uprawnienia, co z kolei wyklucza w świetle art. 24 ust. 1 powołanej ustawy kwalifikowanie tego pisma jako zarzutu. Stanowisko to jednak należy uznać za nietrafne. W piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. Feliks Musiałkiewicz wyjaśnił bowiem wyraźnie, że ustalenia zawarte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego godzą w jego prawo własności działki nr 20 i ograniczają korzystanie z działki nr 22. Tym samym skarżący, choćby pośrednio, lecz w sposób wystarczający, wskazał normę prawa materialnego, tj. w szczególności art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16 poz. 93 z późn. zm.), która miała zostać naruszona działaniem organu administracji publicznej. Jednocześnie, jego interes miał w tej mierze charakter realny, konkretny i osobisty, a zatem nie można twierdzić, że legitymował się on wyłącznie interesem faktycznym.

W konsekwencji należy więc uznać, że pismo z dnia 18 kwietnia 2002 r. spełniało wymogi niezbędne do uznania go za zarzut, a nie za protest. Skarżący zachował bowiem ustawowy termin do wniesienia tego środka prawnego oraz wykazał swój interes prawny. Nadto, treść pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r. wskazuje, że taka właśnie była intencja Feliksa Musiałkiewicza. Nie ulega zatem wątpliwości, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia trybu postępowania przy uchwalaniu planu miejscowego poprzez nieprawidłowe zakwalifikowanie pisma z dnia 18 kwietnia 2002 r. jako protestu. Należy zarazem podkreślić, że zarzut nie powinien być stosowany zamiennie z protestem, a niewłaściwa kwalifikacja wspomnianego pisma prowadziła do negatywnych konsekwencji dla skarżącego. W przypadku rozpatrywania protestu – odmiennie niż w przypadku zarzutu – uchwała Rady Gminy Zaniemyśl nie musiała zawierać uzasadnienia faktycznego i prawnego, a nadto nie było konieczne pouczenie skarżącego o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 powołanej ustawy po upływie terminu do złożenia protestu lub zarzutu zarząd gminy rozpatruje w terminie nie dłuższym niż miesiąc wniesione środki prawne i przedstawia radzie gminy protesty i zarzuty, które nie zostały uwzględnione w projekcie planu. Tym samym a contrario uwzględnienie protestu lub zarzutu wyłączało rozpatrzenia tych środków prawnych przez radę gminy. W odpowiedzi na skargę z dnia 9 marca 2012 r. organ wywodził konsekwentnie, że skoro pismo z dnia 18 kwietnia 2002 r. zostało w pełni zaaprobowane przez Zarząd Gminy Zaniemyśl, to nie istniała potrzeba rozpatrzenia go przez Radę Gminy Zaniemyśl. Pogląd ten budzi jednak wątpliwości w ocenie Sądu. Z uwagi bowiem na zwięzłość pisma skarżącego z dnia 18 kwietnia 2002 r. nie można precyzyjnie ustalić pożądanego przez Feliksa Musiałkiewicza kierunku zmian w miejscowym planu zagospodarowania przestrzennego. Ogólność opisu sposobu naruszenia prawa przez projekt planu miejscowego sprawia, że trudno z góry wykluczyć postulowanie przez skarżącego przeznaczenia należących do niego gruntów jako terenów zielonych i upraw rolnych bądź też jako terenów pod zabudowę mieszkaniową.

Wbrew zatem twierdzeniom organu administracji publicznej nie można przyjąć w świetle zebranego materiału dowodowego, że żądanie zawarte w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. zostało w całości uwzględnione. Trzeba poza tym zaznaczyć, że uchwała z dnia 3 czerwca 2002 r. nie zawiera informacji, że wprowadzone zmiany łączą się z zakazem zabudowy działek nr 20 i 22, przez co dodatkowo skarżący został

postawiony w niekorzystnej dla siebie sytuacji. Dlatego też należy uznać, że ponownie doszło do naruszenia trybu postępowania przy uchwalaniu planu miejscowego w wyniku niedostatecznego wyjaśnienia żądania skarżącego, co w konsekwencji podważyło także zasadność uchwały z dnia 3 czerwca 2002 r. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że zgodnie z art. 27 ust. 1 powołanej ustawy naruszenie trybu postępowania skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w całości lub w części.

Jednocześnie, należy zauważyć, że zarówno w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa z dnia 29 grudnia 2011 r., jak i w skardze z dnia 2 marca 2012 r. Feliks Musiałkiewicz kwestionował ustalenia uchwały z dnia 24 czerwca 2002 r. w zakresie działek nr 20, 21 i 22 (k. 2-5, 24-27 akt sądowych). Niemniej, w piśmie z dnia 18 kwietnia 2002 r. podnosi on, że ustalenie zawarte w ówczesnym projekcie planu miejscowego naruszają jego prawo własności tylko w odniesieniu do działek nr 20 i 22. Dlatego też kwestionowanie na obecnym etapie ustaleń planu miejscowego dotyczących działki nr 21 należy uznać za bezzasadne z uwagi choćby na upływ czasu, w którym skarżący mógł złożyć stosowny środek prawny w postaci zarzutu lub protestu.

W tej sytuacji należało na podstawie art. 27 ust. 1 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały z dnia 24 czerwca 2002 r. w zakresie odnoszącym się do działek nr 20 i 22, arkusz mapy 2, obręb 0017 Zaniemyśl, położonych przy ul. Leśnej w Zaniemyślu. Ponadto Sąd na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę w zakresie, w jakim dotyczy ona działki nr 21.

Sąd orzekł o kosztach postępowania na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 cytowanej ustawy w związku z § 14 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. nr 163 poz. 1349 z późn. zm.).

Przewodniczący

Sędzia WSA

(-) Edyta Podrazik

Sędzia WSA

(-) Barbara Drzazga

Sędzia WSA

(-) Tomasz Świstak