KAZUS na KOLOKWIUM

MODEL (PROPOZYCJA)

rozwiązania kolokwium z postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 14 listopada 2025 r.

Osoba zdająca, reprezentująca Właścicieli, powinna przygotować skargę na decyzję SKO w Elblągu, wnoszoną za pośrednictwem tego organu.

I. Zachowanie warunków formalnych skargi – 5 punktów

Skarga powinna spełniać wymogi formalne, wynikające w szczególności z art. 46–47 i art. 57 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”), w tym uwzględniać następujące dane:

- data skargi – w przedziale od 13.10.2025 r. do 12.11.2025 r.;
- strony postępowania – Właściciele (identyfikowani także przez nr PESEL) oraz SKO w Elblągu;
- uczestnicy postępowania – brak (Jadwiga Donos była tylko „sygnalistką”).

II. Prawidłowe sformułowanie zarzutów skargi wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem – 10 punktów

III. Prawidłowe skonstruowanie wniosków skargi (z uwzględnieniem interesu strony, którą zgodnie z zadaniem reprezentuje) – 8 punktów

Zdający powinien wykazać się znajomością art. 145 p.p.s.a. i zawnioskować w skardze o uchylenie co najmniej zaskarżonej decyzji SKO, a najlepiej także poprzedzającej ją decyzji Burmistrza (w zw. z art. 135 p.p.s.a.).

.

Można też dopuścić wniosek o stwierdzenie nieważności ww. decyzji (obu albo przynajmniej jednej) – jako wydanych bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa (zwłaszcza np. art. 59 ust. 3 u.p.z.p.)

Dodatkowym atutem skargi będzie:

- zawnioskowanie o umorzenie przez Sąd postępowania administracyjnego (pierwszej instancji) na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a.;
- zawarcie i umotywowanie wniosku u wstrzymanie przez Sąd wykonania zaskarżonej decyzji, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.;

ewentualnie także:

- zawnioskowanie o rozpoznanie sprawy przez Sąd w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

W skardze powinien zostać zawarty wniosek o zasądzenie na rzecz Właścicieli od SKO – solidarnie (art. 202 § 2 p.p.s.a.) – zwrotu kosztów postępowania, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

IV. Prawidłowe sporządzenie uzasadnienia skargi (stanowiącego wywód prawny będący spójnym i logicznym rozwinięciem sformułowanych zarzutów oraz wniosków) – 7 punktów

Osoba zdająca powinna podnieść w skardze – oraz uzasadnić – zarzuty naruszenia następujących przepisów (przez organy obu instancji):

1) **art. 7 i art. 77 § 1** (ew. także **art. 50**, **art. 80** lub **art. 107 § 3**) **k.p.a.** (z tym że przez SKO: najlepiej w zw. z **art. 140 k.p.a.**) – przez zaniechanie wyczerpującego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim **nieustalenie**:
   a) **kiedy dokładnie doszło do zarzucanej zmiany sposobu zagospodarowania działki nr ewid. 101/2** – a zamiast tego poprzestanie przez organy na li tylko orientacyjnym, i zdaniem Skarżących błędnym, uznaniu, że „najpóźniej od 1 lipca 2023 r.” Właściciele zmienili sposób zagospodarowania tej działki na potrzeby bazy transportowej wykorzystywanej

przez nich w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w tym jako miejsce postojowe dla posiadanych pojazdów asenizacyjnych.

Autor skargi powinien zauważyć, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych nie można mówić o sprzeczności sposobu wykorzystywania nieruchomości z m.p.z.p. w sytuacji, gdy takie jej zagospodarowanie występowało już przed wejściem w życie planu miejscowego (por. wyroki WSA: z 27.5.2022 r. II SA/Gl 279/22, z 18.4.2024 r. II SA/Gl 1887/23; wyjątkiem – niezachodzącym w niniejszej sprawie – jest sytuacja, w której uchwalono by nowy m.p.z.p. zmieniający dotychczasowe przeznaczenie terenu i jednocześnie ustalający inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania, por. np. wyrok WSA z 14.2.2018 r. II SA/Gl 1067/17). Tymczasem, jak wynika z treści zadania, według informacji posiadanych przez Właścicieli, działka nr ewid. 101/2 była wykorzystywana jako parking, i to także dla samochodów ciężarowych, już wcześniej – tj. przed jej nabyciem przez nich w dniu 9 maja 2023 r. – przy czym nie jest wykluczone, że jeszcze przed wejściem w życie Planu miejscowego (tj. przed 2.4.2023 r.);

b) **poprzedniego sposobu zagospodarowania ww. działki**, tj. sposobu jej zagospodarowania istniejącego przed zarzucaną zmianą zagospodarowania.

Autor skargi powinien zauważyć, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 59 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. powinno polegać na przywróceniu poprzedniego stanu zagospodarowania, nie zaś stanu zgodnego z ustaleniami obowiązującego m.p.z.p. (por. wyrok NSA z 17.1.2024 r. II OSK 2056/22; por. też wyroki WSA: z 30.10.2018 r. II SA/Kr 907/18, z 3.9.2020 r. II SA/Łd 932/19, z 1.6.2021 r. II SA/Bk 214/21);

2) **§ 5 ust. 2 lit. c Planu** – przez jego błędną wykładnię, polegającą na niezasadnym uznaniu, że z przepisu tego wynika *a contrario* zakaz parkowania w obrębie działek położonych, tak jak przedmiotowa działka nr ewid. 101/2, na terenie oznaczonym w Planie symbolem MN (tu: 1MN) samochodów ciężarowych, podczas gdy brak było dostatecznych podstaw do takiego wnioskowania;

Autor skargi powinien zauważyć, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż podstawową przesłanką zastosowania art. 59 ust. 3 u.p.z.p. jest niezgodność aktualnego sposobu zagospodarowania nieruchomości z ustaleniami obowiązującego na jej terenie m.p.z.p.

3) **art. 59 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.** – przez jego niewłaściwe (a co najmniej przedwczesne) zastosowanie i nakazanie Właścicielom, w drodze decyzji administracyjnej, przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania działki nr ewid. 101/2 poprzez „zakaz parkowania na niej samochodów ciężarowych", podczas gdy w niniejszej sprawie nie ziściły się wszystkie przesłanki uzasadniające wydanie takie decyzji;

   Autor skargi powinien zauważyć, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło do wydania kwestionowanego przez Właścicieli nakazu przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania działki nr ewid. 101/2;

4) **art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.** przez jego niewłaściwe zastosowanie przez SKO, polegające na utrzymaniu w mocy decyzji Burmistrza, podczas gdy decyzję tę SKO winno było uchylić i – zgodnie z najdalej idącym wnioskiem – umorzyć postępowania pierwszej instancji w całości, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a.

Dodatkowym atutem skargi będzie podniesienie dalszych zarzutów uchybienia przepisom procedury albo prawu materialnemu – a w szczególności jednego lub więcej spośród nw. zarzutów naruszenia:

- przez organy obu instancji (przy czym przez SKO: w zw. z art. 140 k.p.a.) – **art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a.** (z tym że SKO można dodatkowo zarzucić także naruszenie **art. 136 § 1 k.p.a.**) – przez nieprzeprowadzenie dodatkowych dowodów, jak np. dowodu z przesłuchania, w charakterze świadka, poprzedniego właściciela działki nr ewid. 101/2, na okoliczność sposobu jej zagospodarowania przed zbyciem działki na rzecz Skarżących (w dniu 9.5.2023 r.), w tym w dacie wejścia w życie Planu miejscowego (w dniu 2.4.2023 r.).

  Uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż – jak to wyżej wyjaśniono – okoliczność, w jaki sposób była zagospodarowana działka nr ewid.

101/2 w dniu wejścia w życie m.p.z.p., ma kluczowe znaczenie dla oceny, czy w ogóle doszło do prawnie relewantnej zmiany zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 59 ust. 3 u.p.z.p. Jeśli zaś okaże się, że do takiej zmiany doszło, to istotne znaczenie dla prawidłowego zastosowania art. 59 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. mieć będzie jeszcze ustalenie, w jaki sposób ww. działka była zagospodarowana przed tą zmianą (*verba legis:* jaki był jej „poprzedni sposób zagospodarowania");

- przez organy obu instancji (przy czym przez SKO: w zw. z art. 140 k.p.a.) – **art. 8 § 1 oraz art. 80 § 1 k.p.a.** (ewentualnie także **art. 76 § 1 k.p.a.**) – przez prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób niebudzący zaufania Skarżących do organów władzy publicznej i czynienie ustaleń w sprawie, w tym w zakresie zgodności aktualnego sposobu zagospodarowania działki nr ewid. 101/2 (tj. na potrzeby bazy transportowej, a zwłaszcza jako miejsce postojowe dla pojazdów asenizacyjnych) z Planem miejscowym, z pominięciem faktu oraz okoliczności uprzedniego udzielenia Właścicielom przez Burmistrza (w dniu 22.6.2023 r.) Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, na podstawie wniosku, w którym jako lokalizację wymaganej bazy transportowej została wskazana właśnie działka nr ewid. 101/2.

  Uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż na podstawie faktu i okoliczności wydania Zezwolenia przez Burmistrza można wnioskować, że ówcześnie organ ten nie uznawał za sprzeczne z Planem miejscowym prowadzenia przez Właścicieli spornej działalności gospodarczej z wykorzystaniem działki nr ewid. 101/2, a w szczególności zagospodarowania tej działki na potrzeby ww. działalności m.in. jako miejsca parkingowego dla pojazdów asenizacyjnych, w ramach wymaganej dla uzyskania Zezwolenia bazy transportowej;

- **art. 35 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 9 ust. 2 Planu** – przez ich niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie), skutkujące błędnym przyjęciem, że istniejący na przedmiotowej działce sposób zagospodarowania, w tym pod miejsca parkingowe dla pojazdów ciężarowych (asenizacyjnych), jest sprzeczny z Planem miejscowym, podczas gdy z ww. przepisów jasno wynika, że do czasu

zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z Planu, tereny mogą być zagospodarowane i użytkowane w sposób dotychczasowy.

- przez SKO – **art. 15 *in principio* k.p.a. oraz art. 107 § 3 w zw. z art. 140 k.p.a.** – przez ich niewłaściwe zastosowanie i nieodniesienie się przez SKO w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do wszystkich (zamiast tylko niektórych) istotnych zarzutów odwołania, a zwłaszcza do zarzutu błędnego przyjęcia przez organ I instancji, że wykorzystywanie działki nr ewid. 101/2 jako bazy transportowej dla prowadzonej przez Właścicieli działalności w zakresie usług asenizacyjnych jest niezgodne z ustaleniami Planu miejscowego;
- **art. 81a § 1 k.p.a.** – przez jego niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie), polegające na zaniechaniu rozstrzygania przez organy wątpliwości co do stanu faktycznego (zwłaszcza w kwestii poprzedniego sposobu zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości) na korzyść Właścicieli.

W okolicznościach kontrolowanej sprawy, mając zwłaszcza na uwadze interes Skarżących, należało dopuścić także podniesienie przez osobę zdającą zarzutu naruszenia:

- **art. 59 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.** – przez jego błędną, rozszerzającą wykładnię, polegającą na uznaniu, że art. 59 ust. 3 u.p.z.p. może znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do terenu, na którym obowiązuje m.p.z.p., podczas gdy zgodnie ze ścisłą (literalną) wykładnią tego przepisu powinien ona znajdować zastosowanie jedynie w odniesieniu do terenów, dla których może być wydana decyzja o warunkach zabudowy, czyli nieobjętych m.p.z.p. (*vide:* art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

  Wprawdzie zgodnie z dotychczasowym, dominującym orzecznictwem sądów administracyjnych przepis art. 59 ust. 3 u.p.z.p., który reguluje instytucję tzw. samowoli urbanistycznej, może mieć również zastosowanie do terenów, które są objęte m.p.z.p. – albowiem:

  > *„dokonując wykładni tego przepisu nie sposób założyć, aby racjonalnie działający ustawodawca – z jednej strony – wyłączył spod jakiejkolwiek kontroli sprawdzenie zgodności zmiany sposobu zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę z ustaleniami planu miejscowego,*

z drugiej zaś strony stworzył prawną możliwość dokonania takiej kontroli w przypadku robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagającej zgłoszenia, czy też tylko zmiany sposobu zagospodarowania terenu na terenie nieobjętym planem miejscowym” (zob. wyrok NSA z 13.6.2023 r. II OSK 541/22; por. też wyroki NSA: z 21.1.2009 r. II OSK 6/08, z 3.2.2017 r. II OSK 1250/15, z 18.7.2017 r. II OSK 2882/15, z 15.2.2018 r. II OSK 1028/16, z 24.9.2019 r. II OSK 2345/18, z 20.10.2020 r. II OSK 2478/20, z 2.2.2022 r. II OSK 432/19, z 17.1.2024 r. II OSK 2056/22)

– to jednak nie sposób pozbawić osoby zdającej możliwości powołania się na odmienną, od obecnie panującej, wykładnię art. 59 ust. 3 u.p.z.p., opartą na literalnym brzmieniu tego przepisu. W okolicznościach kontrolowanej sprawy jest to niewątpliwie zgodne z interesem Właścicieli oraz znajduje oparcie w uznanych metodach wykładni. Dodatkowego oparcia dla takiego kierunku wykładni dostarczają też ostatnie nowelizacje u.p.z.p.

Skala ocen:

Zdający może uzyskać maksymalnie 30 punktów, z czego za:

1. Zachowanie wymogów formalnych skargi: 0 – 5 pkt.
2. Prawidłowe sformułowanie zarzutów skargi wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem: 0 – 10 pkt.
3. Prawidłowe skonstruowanie wniosków skargi: 0 – 8 pkt.
4. Prawidłowe sporządzenie uzasadnienia skargi (stanowiącego wywód prawny będący spójnym i logicznym rozwinięciem sformułowanych zarzutów oraz wniosków): 0 – 7 pkt.

Zdający otrzymuje ocenę dostateczną przy uzyskaniu minimum 20 punktów, według następującej skali:

1) od 0 do 19 pkt – niedostateczny,
2) od 20 do 23 pkt – dostateczny,
3) od 24 do 27 pkt – dobry,
4) od 28 do 30 pkt – bardzo dobry.