



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Robert Sawuła
Sędziowie { Sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)
Sędzia del. WSA Piotr Broda
Protokolant starszy asystent sędziego Rafał Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 18 października 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Wyszaków
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 2 czerwca 2022 r. sygn. akt VII SA/Wa 1845/21
w sprawie ze skargi [REDAKCYJNE]
na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszakowie
z dnia 28 czerwca 2001 r. nr XXXII/33/2001
w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego
gminy Wyszaków

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Gminy Wyszaków na rzecz [REDAKCYJNE] kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PH.D. PROGRAM IN CHEMISTRY

Department of Chemistry
5700 South Ellis Avenue
Chicago, Illinois 60637
Tel: (773) 835-3100
Fax: (773) 835-3101
http://www.chem.uchicago.edu

The Department of Chemistry at the University of Chicago is a leading center for research in all areas of chemistry. We are currently seeking outstanding students for our Ph.D. program. Our faculty includes some of the world's best chemists, and we offer a world-class education with state-of-the-art facilities. For more information, please contact the Graduate Program Director at the address above.

For more information, please contact the Graduate Program Director at the address above.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1845/21, po rozpoznaniu sprawy ze skargi [REDAKTOWANE] na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 28 czerwca 2001 r., nr XXXII/33/2001 w sprawie zmiany do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały (pkt 1) i zasądził od Gminy Wyszków na rzecz [REDAKTOWANE] kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 2).

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Skarżący, będący właścicielem działek gruntu o nr ew. [REDAKTOWANE], gmina Wyszków, wniósł skargę na wyżej powołaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w części obejmującej nieruchomości stanowiące przedmiot jego własności.

Powołanej uchwale skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”) przez podjęcie zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy uprzednie powzięcie ww. uchwały ma charakter obligatoryjny;
- art. 4 w zw. z art. 28 ust. u.p.z.p. przez nieuwzględnienie w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności, podczas gdy wymóg jego uwzględnienia wynika z powołanego przepisu i uznaniowe, niemające racjonalnego uzasadnienia przeznaczenie należących do skarżącego działek, pod zieleń łągową, śródpolną oraz dolin rzek, położonych na terenie Z 13ZN;
- art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. przez nieuwzględnienie uprawnienia skarżącego do zagospodarowania terenu, co do którego przysługuje mu prawo własności i uznaniowe, nieuzasadnione interesem publicznym przeznaczenie należących do skarżącego działek pod zieleń łągową śródpolną oraz dolin rzek, położonych na

terenie Z 13ZN, bez uwzględnienia, że wszystkie działki sąsiednie są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i letniskową, co stanowi nadużycie władztwa organu oraz ograniczenie swobodnego wykonywania prawa własności przez skarżącego;

- art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., dalej: „k.c.”) przez bezprawne i bezzasadne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości – działek będących własnością skarżącego, w związku z przeznaczeniem ich pod zieleń łągową, śródpolną oraz dolin rzek, co uniemożliwia skarżącemu swobodne zagospodarowanie nieruchomości, w tym dalszą rozbudowę zabudowy letniskowej, posadowionej na nieruchomości oraz posadowienie kolejnego budynku letniskowego;
- art. 21 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: „Konstytucja RP”) przez nieuzasadnione pozbawienie skarżącego możliwości realizowania przysługującego mu prawa własności, w tym możliwości swobodnego zagospodarowania nieruchomości.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 i 2, § 32 ust. 1 i 2, § 198 ust. 1 i 2 uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych [REDAKTOWANE] położonych na terenie oznaczonym symbolem Z 13ZN, we wsi [REDAKTOWANE] w gminie Wyszków, ewentualnie o stwierdzenie nieważności z prawem i zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pismem z 20 sierpnia 2021 r. skarżący uzupełnił skargę. Wskazał, że na stronie 73 skarżonej uchwały wskazano część: „jednostka planistyczna „Z” Świniotop”, zaś w § 32 ust. 1 planu wskazano: „Tereny zieleni niskiej – ZN” z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod zieleń niską – zieleń łągową, śródpolną”. Natomiast w § 190 wskazano: „Dla jednostki planistycznej Z plan ustala funkcję podstawową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, letniskową, tereny upraw polowych i ogrodniczych, lasy, funkcję uzupełniającą usługi.” Zdaniem skarżącego, występuje jednostka Z, która łączy różne zakresy przeznaczenia, a której „podjednostką” wydawałaby się jednostka ZN, jednak jednostka Z nie obejmuje zieleni niskiej – zieleni łąkowej, śródpolnej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości.

W uzasadnieniu organ wskazał, że nieprawdziwe są twierdzenia skarżącego, iż jego działki położone są na terenie Z 13ZN, zaś wszystkie działki sąsiednie są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i letniskową.

Gmina podniosła, że organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczając przeznaczenie działek należących do skarżącego, miał na uwadze przede wszystkim ich położenie w dolinie rzeki Liwiec na terenie zalewowym. Zgodnie z treścią aktualnie obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Wyszakowie z dnia 27 października 2016 r., nr XXVHI/280/16, symbolem ZN – oznaczono tereny zieleni nieurządzonej, nieużytki, łąki, doliny rzek, wyspy – tereny zieleni nieurządzonej (prywatnej i publicznej), łąki, pastwiska, zbiorniki małej retencji, nieużytki rolne w dolinach rzecznych z dopuszczeniem terenowych urządzeń sportu i rekreacji (ścieżki rowerowe, boiska, przystań rzeczna), małej architektury itp. Na terenach zieleni nieurządzonej na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obowiązuje zagospodarowanie terenu zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa wodnego. Realizacja ochrony zieleni urządzonej wymagać będzie w szczególności – zakazu przeznaczenia tych terenów na inne cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez podjęcie zaskarżonej uchwały bez uprzedniego podjęcia uchwały o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy uprzednie powzięcie ww. uchwały ma charakter obligatoryjny, organ wskazał, że prezentowane przez skarżącego stanowisko w tej kwestii jest nieprawidłowe, skarżona uchwała była bowiem uchwałą w sprawie zmiany do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania gminy Wyszaków uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wyszaków z dnia 29 grudnia 1992 r., nr XXVII/56/92. Organ przywołał treść art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm., dalej: „u.z.p.”), wskazując, że skarżona uchwała Rady Miejskiej w Wyszakowie wypełniła dyspozycję art. 67 ust 2 u.z.p.

Skarżący w skierowanym do Sądu piśmie z 15 lutego 2022 r. zawarł szereg wniosków dowodowych celem wykazania, że działki będące przedmiotem

postępowania były wcześniej przeznaczone pod zabudowę lotniskową jak również nie znajdują się w obszarze zagrożenia powodziowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga podlega uwzględnieniu.

Sąd wyjaśnił, że stanowiące podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały przepisy u.z.p. przewidują, że ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonuje się w ramach określonej procedury unormowanej w tej ustawie. Z art. 27 ust. 1 u.z.p. wynika, że naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 u.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zatem zachowanie wymogów procedury planistycznej musiało podlegać kontroli Sądu w rozpoznawanej sprawie. W art. 18 u.z.p. ustawodawca określił kolejne etapy postępowania planistycznego. Warunkiem formalnej ważności zaskarżonej uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany) było zachowanie w trakcie procesu uchwałodawczego wymogów proceduralnych określonych przepisem powyższym i szczegółowymi unormowaniami kolejnych etapów procedury. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po zbadaniu spójności rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stosownie bowiem do art. 6 ust. 1 u.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Sąd podniósł, że studium wiąże zarówno radę, jak i organ wykonawczy gminy. Redakcja przepisu art. 6 ust. 1 u.z.p., jak i przytoczone w tym przepisie cele studium, a także brzmienie art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p. wskazują, że sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy było obligatoryjne i winno poprzedzać stanowienie planu miejscowego. Za tego rodzaju wykładnią systemową przemawia również treść art. 67 ust. 3 u.z.p., zobowiązująca do uchwalania studium przed utratą mocy obowiązującej planów miejscowych, ważnych w dniu wejścia w życie ustawy.

Według stanowiska Sądu ustalenie, że uchwała rady gminy zatwierdzająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wydana została w sytuacji, kiedy brak było studium, wskazuje na naruszenie określonej w art. 18 ust. 1 i 2 u.z.p.

procedury sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 27 ust. 1 u.z.p. winno skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Według Sądu z art. 67 u.z.p. w żaden sposób nie wynika, że w przypadku uchwalenia uchwały zmieniającej dotychczas obowiązujący miejscowy plan, wydany na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, nie mają zastosowania przepisy ustawy z 1994 r. stwierdzające, że sporządzanie przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy było obligatoryjne i każdorazowo winno poprzedzać stanowienie planu miejscowego. Wprost przeciwnie, ust. 2 tego przepisu stanowi, że zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego winny być dokonane na zasadach określonych w ustawie, a więc także z zastosowaniem art. 6 ust. 1 i art. art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p.

Sąd zaznaczył, że charakter stwierdzonych uchybień w procedurze planistycznej nie mógł prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części, jako że pominięty w niniejszej sprawie etap badania spójności planu ze studium odnosi się do wszystkich proponowanych w planie rozwiązań. W związku z powyższym Sąd odstąpił od oceny zgodności z prawem poszczególnych postanowień zaskarżonej uchwały, w szczególności odnoszących się do naruszenia prawa własności skarżącego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła Gmina Wyszaków, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok zaskarżono w całości.

Wyrokowi zarzucono:

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - art. 27 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p. przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, iż zaskarżona uchwała jest sprzeczna z powołanymi przepisami;
 - art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”) przez błędne jego zastosowanie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia;
- naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021, poz. 137 z późn. zm., dalej: „p.u.s.a.”) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.”) przez wadliwe wykonanie ustrojowego obowiązku sądu w zakresie kontroli uchwał podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego pod względem ich zgodności z prawem, w związku z naruszeniem przez sąd art. 141 § 4 p.p.s.a. wyrażającym się w przyjęciu przez sąd, jako podstawy rozstrzygnięcia wadliwie ocenionego stanu faktycznego sprawy, tj. bez wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego i bez jego właściwej oceny, a także poprzez brak odniesienia się sądu do argumentacji prawnej i faktycznej przedstawionej przez organ;

- art. 141 § 4 p.p.s.a. przez brak odniesienia się przez Sąd I instancji do okoliczności i faktów podniesionych w odpowiedzi na skargę, jak też poprzez wadliwą ocenę prawną ustaleń faktycznych, z pominięciem całokształtu stanu faktycznego, wynikającego z treści odpowiedzi na skargę, co w ocenie skarżącego kasacyjnie miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem wadliwa ocena stanu faktycznego doprowadziła do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Wyszkanie, w sytuacji, kiedy skarga winna była zostać oddalona w całości;
- art. 151 p.p.s.a. polegające na jego niezastosowaniu w sprawie i nieoddaleniu skargi przez Sąd I instancji w całości.

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1845/21 stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wyszkanie nr XXXII/33/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zmiany do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie w całości i oddalenie skargi, ewentualnie, w przypadku uznania przez Sąd, że istota sprawy nie jest dostatecznie wyjaśniona, uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1845/21, stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wyszkanie nr XXXII/33/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zmiany do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz na podstawie art. 203 pkt 2 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., zasądzenie na rzecz skarżącego kasacyjnie – Gminy Wyszkanie kosztów

postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego w postępowaniu kasacyjnym, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu strona zakwestionowała zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności sprawę rozpoznano w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu.

Za nie zasadny należało uznać zarzut błędnej wykładni art. 27 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.z.p.: „Naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.” Natomiast według art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p.: „Zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno: (...) bada spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, o którym mowa w art. 6”.

Mając na względzie to, że charakter prawny w tym prawne konsekwencje ustaleń zawarte w nowelizacji planu są tożsame z prawnym charakterem i prawnymi konsekwencjami ustaleń wynikających z pierwotnej wersji planu, nie ma powodów do uznania, że projekt uchwały zmieniający plan miejscowy nie powinien być badany pod kątem spójności z polityką przestrzenną gminy określoną w studium.

Twierdzenie skarżącej kasacyjnie, że brak konieczności badania spójności rozwiązań projektu zmiany z polityką przestrzenną gminy określoną w studium (uchwalonego przed wejściem w życie przepisów u.z.p.), wynika z treści art. 67 u.z.p. nie jest poprawne. Przepisy tego artykułu stanowią, że: „1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 7 lat od dnia jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do terenów objętych zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanyimi na zasadach określonych w ustawie. Przed utratą mocy planów, o której mowa w ust. 1, rada gminy jest obowiązana do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”

Wbrew stanowisku skarżącej kasacyjnie, dyspozycja wynikająca z ust. 2 zacytowanego powyżej artykułu nie wyłącza konieczności badania spójności rozwiązań projektu zmiany z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, lecz wskazuje, że plany uchwalane na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie u.z.p., a następnie nowelizowane już na podstawie przepisów u.z.p., utrzymują moc obowiązującą nawet po upływie 7 lat od dnia wejścia w życie u.z.p. Natomiast art. 67 ust. 3 u.z.p., wprowadzający obowiązek uchwalenia studium przed utratą mocy planów uchwalanych przed wejściem w życie u.z.p., nie wyłącza z procedury sporządzania planu miejscowego (oraz jego zmiany), określonej w art. 18 ust. 2 u.z.p., etapu badania spójności rozwiązań projektu planu (w tym jego zmiany) z polityką przestrzenną gminy określoną w studium.

Uznanie istnienia obowiązku badania spójności rozwiązań projektu planu z ustaleniami studium po wejściu w życie u.z.p. oraz przyjęcie, że konsekwencją podejmowania uchwał zatwierdzających plan miejscowy przy braku studium jest stwierdzenie ich nieważności, znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyroki NSA z: 9.06.2006 r., II OSK 154/06, LEX nr 266143;; NSA z 18.10.2006 r., II OSK 800/06, LEX nr 927692; 18.10.2006 r., II OSK 801/06, LEX nr 927693; 22.05.2009 r., II OSK 1719/08, LEX nr 547147). W orzeczeniach tych podkreśla się, że wprowadzenie art. 18 ust. 2 pkt 2a do u.z.p. (z dniem 24 grudnia 1997 r.) miało na celu zdyscyplinowanie rad gmin do uchwalania studium, bez którego nie można uchwalać planów miejscowych w zgodzie z ustawowo określoną procedurą planistyczną.

Nie można też zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 94 ust. 1 u.s.g. przez błędne jego zastosowanie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia.

W myśl przepisu przywołanego w tym zarzucie: „Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.” Zgodnie zaś z art. 7 u.z.p.: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym.” Przepisy gminne były, stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2000 r., stanowionymi na podstawie upoważnień ustawowych przepisami powszechnie obowiązującymi na obszarze gminy. Z dniem 1 stycznia 2001 r. ustawodawca zmienił nazewnictwo w tym zakresie wprowadzając w miejsce określenia „przepisy gminne” określenie „akty prawa miejscowego”. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że użyte w art. 7 u.z.p. wyrażenie „przepis gminny” jest tożsame z wyrażeniem „akt prawa miejscowego”. Zatem stwierdzenie nieważności planu miejscowego uchwalanego na podstawie przepisów u.z.p., jako aktu prawa miejscowego, wbrew stanowisku prezentowanemu przez skarżącą kasacyjnie, może nastąpić również po upływie roku od dnia jego uchwalenia, o czym stanowi wprost art. 94 ust. 1 u.s.g.

Nie mógł również odnieść zamierzonego skutku zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym: „Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania.”

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane elementy konieczne dla oceny legalności kontrolowanej uchwały, a zatem zostało sporządzone zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. Należy podkreślić, że z powołanego przepisu nie wynika, by Sąd musiał odnosić się do wszystkich argumentów podnoszonych przez strony. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera stanowisko Sądu I instancji co do kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, sformułowane w stopniu umożliwiającym kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku. Zarzucając naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie nie może skutecznie zwalczać

prawidłowości przyjętego przez Sąd stanu faktycznego sprawy lub dokonanej przez Sąd wykładni prawa. (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010 r., Nr 3, poz. 39).

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera stanowisko Sądu I instancji co do kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Podkreślenia wymaga, że z art. 141 § 4 p.p.s.a. nie wynika dla sądu administracyjnego obowiązek szczegółowego omówienia w uzasadnieniu każdej okoliczności, czy każdego argumentu lub twierdzenia, jakie pojawiło się w badanej sprawie, zwłaszcza że w niniejszej sprawie kluczowe i przesądzające znaczenie miało naruszenie procedury sporządzania projektu planu, prowadzące do stwierdzenia nieważności aktu, niezależnie od poprawności i zasadności samych ustaleń planu.

Nieuwzględnienie powyższego zarzutu powoduje, że również zarzut naruszenia art. 1 § 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., który został powiązany z art. 141 § 4 p.p.s.a. nie mógł zostać uwzględniony. Należy bowiem wyjaśnić, że ani art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. ani art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., co do zasady nie mieszczą się w zakresie samodzielnej podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Do naruszenia art. 1 § 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. może dojść w związku z naruszeniem innego przepisu mającego charakter procesowy. Skoro jednak, jak wyżej wskazano, w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., to doszukiwanie się naruszenia art. 1 § 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nie znajduje uzasadnienia.

Art. 1 § 2 p.u.s.a. jest przepisem ustrojowym. Do uznania za samodzielną podstawę kasacyjną mogłoby dojść w przypadku, gdyby Sąd przeprowadził kontrolę zaskarżonego aktu na podstawie innego kryterium niż kryterium legalności (por. wyroki NSA z: 22.03.2022 r., III OSK 1222/21, LEX nr 3343888 oraz 15.07.2021 r., II GSK 1385/18, LEX nr 3214005).

Z kolei art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. określa przedmiot sądowej kontroli. Według tego przepisu, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zatem do ewentualnego samodzielnego naruszenia tego przepisu mogłoby dojść wówczas, gdyby Sąd zaniechał kontroli, mimo skutecznego złożenia skargi na akt prawa miejscowego.

Nie zasługuje też na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 151 p.p.s.a. Przepis ten należy do grupy tak zwanych przepisów wynikowych. Jego zastosowanie jest rezultatem uznania, że w sprawie nie zaistniało tego rodzaju naruszenie przepisów prawa materialnego bądź regulacji procesowej, które uzasadniałaby wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu.

Chcąc więc skutecznie powołać się na zarzut naruszenia tego przepisu w niniejszej sprawie należało powiązać go z naruszeniem innych konkretnych przepisów i wykazać (czego we wniesionej skardze kasacyjnej nie dokonano), że Sąd I instancji błędnie przyjął, iż doszło do naruszenia przepisów prawa prowadzących do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a surname.

