

Sygn. akt II OSK 829/24

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 sierpnia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Siegień  
Sędziowie: sędzia NSA Tomasz Zbrojewski  
sędzia del. WSA Piotr Broda (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 7 sierpnia 2024 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Gminy Prażmów  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 1203/23  
w sprawie ze skargi Gminy Prażmów  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego  
z dnia 22 marca 2023 r. znak: WNP-I.4131.70.2023.RM  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr L.591.2023 Rady Gminy  
Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu  
zagospodarowania przestrzennego

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Gminy Prażmów na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę: 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



W oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Marta Berska



## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 września 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1203/23, oddalił skargę Gminy Prażmów na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 marca 2023 r. znak: WNP-I.4131.70.2023.RM w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr L.591.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 marca 2023 r. WNP-I.4131.70.2023.RM, na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej: u.s.g., stwierdził nieważność uchwały Nr L.591.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXI1/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r.", w części dotyczącej ustaleń: § 2 i § 3 oraz załącznika nr 1, 2 i 3, w zakresie w jakim odnosi się do uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.

W uzasadnieniu wskazano, iż uchwała Rady Gminy Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.), dalej: u.p.z.p. Wojewoda Mazowiecki zaznaczył, że rozstrzygnięciem nadzorczym z 31 października 2022 r. znak: WNP-1.4131.261.2022.RM stwierdził nieważność uchwały Nr XLV.517.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXI1/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.", w całości. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze, wobec braku

jego zaskarżenia, stało się prawomocne po upływie 30 dni od daty jego doręczenia. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 października 2022 r. wskazano, że zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Ponadto wyjaśniono, że zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również może dotyczyć przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Jednocześnie Wojewoda zauważył, że dokonując zmiany obowiązującego planu miejscowego organ gminy zobligowany jest uwzględnić, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. stosownie do ustaleń § 2, w brzmieniu - „w uchwale nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów: 1) w art. 19 ust. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie: „ustala się realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej z zastrzeżeniem pkt 3a”. 2) w art. 19 ust. 3 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu: „3a) na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację zabudowy w formie maksymalnie jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego” - wprowadzono jednostkową zmianę do nieobowiązującej uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów. Nadto w § 3 określono, że: „Integralnymi załącznikami do uchwały są: 1) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany planu, stanowiące załącznik nr 1; 2) rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania, stanowiące załącznik nr 2; 3) dane przestrzenne, stanowiące załącznik nr 3.”, w których odwołano się do uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r., w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.

Mając na uwadze powyższe zapisy Wojewoda Mazowiecki wskazał, iż ww.



uchwała nr XLII/494/2002 została wyeliminowana z obrotu prawnego na mocy § 35 uchwały Nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 114, poz. 2345 z 5 czerwca 2010 r.).

Skargę na rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Mazowieckiego wniosła Gmina Prażmów zarzucając rażące naruszenie art. 34 ust. 1 u.p.z.p. W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżonym rozstrzygnięciem Wojewoda bezpodstawnie stwierdził nieważność części uchwały Rady Gminy Prażmów z dnia 22 marca 2023r., opierając się na błędnym ustaleniu, że uchwała zmieniana w § 2 została uchylona, a tym samym wprowadzono zmiany do nieistniejącej już w obrocie prawnym uchwały.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd i instancji wyjaśnił, iż rozstrzygnięcie nadzorcze jednoznacznie wskazało, jaki przepis prawa został naruszony i na czym to naruszenie polegało. Kwestia obowiązywania uchwały nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów była już przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.261.2022.RM na mocy, którego stwierdzono nieważność uchwały Nr XLV.517.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXI/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.”, w całości. To rozstrzygnięcie nadzorcze, jak słusznie wskazał organ nadzorczy, stało się prawomocne.

Sąd wojewódzki wyjaśnił, że istotą sporu była ocena, czy ustalenie zawarte w § 35 uchwały Nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 114. poz. 2345 z 5 czerwca 2010 r.) w brzmieniu: „Tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego południowej części gminy Prażmów.", wywołało skutek prawny w postaci derogacji całej uchwały Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r. Sąd w pełni podzielił ocenę organu nadzoru, że z przytoczonej regulacji wynika wprost, że uchwała Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r. przestała mieć moc obowiązującą. Tym samym uchwalona w dniu 28 lutego 2023 r. zmiana nieobowiązującej od kilkunastu lat uchwały nie mogła być prawnie skuteczna.

Skargę kasacyjną wniosła Gmina Prażmów zaskarżając powyższy wyrok w całości i stosownie do art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), dalej: p.p.s.a. zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 34 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

Skarżąca kasacyjnie Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku, rozpoznanie skargi oraz uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Wniosła także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz zrzekła się przeprowadzenia rozprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod roz wagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, że zarzuty oparte na podstawie kasacyjnej wymienionej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. powinny wykazać, że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia prawa



materialnego poprzez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Tak więc autor skargi kasacyjnej powinien wykazać i uzasadnić, że wojewódzki sąd administracyjny nieprawidłowo odczytał normę prawną, wynikającą z treści przepisu prawa materialnego bądź mylnie zrozumiał treść przepisu prawa materialnego. W każdym więc z tych przypadków chodzi o sytuację, gdy wykładnia dokonana przez sąd jest nie do przyjęcia w kontekście logiczno-językowym, pozostałych przepisów prawa lub celu, w jakim został wprowadzony dany przepis. Natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, iż sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji czyli, że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu dlaczego powinien być zastosowany (zob. wyroki NSA z dnia: 14 czerwca 2017 r., o sygn. akt II GSK 2735/15; 6 czerwca 2017 r., o sygn. akt II FSK 1342/15; 6 czerwca 2017 r., o sygn. akt II GSK 2668/15). Nie ulega wątpliwości, że wniesiona skarga kasacyjna tych wymogów nie spełnia, jednakże mając na uwadze treść uchwały pełnego składu NSA, zgodnie z którą przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez WSA, nakłada na NSA, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1), należało w niniejszej sprawie zająć stanowisko.

Odnosząc się do kwestii wykładni art. 34 ust. 1 u.p.z.p., należy zaznaczyć, że ustawowa klauzula derogacyjna w rozumieniu art. 34 ust. 1 u.p.z.p. stanowi tylko, że wejście w życie "nowego" planu miejscowego oznacza utratę mocy obowiązującej innych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części, które odnoszą się do objętego nim terenu. Jednak w przedmiotowej sprawie uchwała będąca przedmiotem zmiany została derogowana z obrotu prawnego na mocy § 35 uchwały NR XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 114, poz. 2345 z dnia 5 czerwca 2010 r.), co wynika wprost z ustalenia zawartego w wyżej wymienionej jednostce redakcyjnej

uchwały, a co oznacza, że ten akt prawa miejscowego został w całości wyeliminowany z obrotu prawnego. Nie jest przy tym prawidłowy pogląd skarżące kasacyjnie Gminy, że norma prawna z art. 34 ust. 1 u.p.z.p. zawiera w sobie klauzulę derogacyjną rangi ustawowej tej mocy, że zawsze ex lege moc obowiązującą traci na tej także podstawie prawnej dotychczas obowiązujący plan miejscowy, z dniem wejścia w życie nowego planu miejscowego, odnoszącego się do tego samego terenu i następuje to niezależnie od utraty jego mocy obowiązującej, tak jak w tej sprawie na mocy cyt. § 35 uchwały NR XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. Wynika to z tego, że nie jest to bowiem tożsama norma prawna z normą prawną z art. 87 ust. 3 u.p.z.p., która stanowi, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (por. wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt II OSK 2646/12, LEX nr 1559657).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że powołany w skardze kasacyjnej przepis art. 34 ust. 1 u.p.z.p. nie był przedmiotem wykładni w niniejszej sprawie, zatem nie mógł zostać naruszony przez Sąd I instancji w sposób opisany w zarzucie kasacyjnym.

Rację ma także Wojewoda oraz Sąd I instancji, że przedmiotem niniejszego postępowania było rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 22 marca 2023 r. znak: WNP-I.4131.70.2023.RM w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr L.591.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach tego postępowania organ nadzoru prawidłowo ustalił, że doszło do naruszenia art. 20 ust. 1 i art. 27 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 91 ust. 1 u.s.g., poprzez podjęcie przez Radę Gminy Prażmów uchwały o zmianie nieobowiązującego już miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Moc obowiązująca uchwały Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. nr XLIII/494/2002 ustała na mocy § 35 uchwały Rady Gminy Prażmów z dnia 4 lutego 2010 r. Nr XXIX/238/10 zgodnie, z którym „tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów”. Tym samym uchwalona 28 lutego 2023 r. zmiana nieobowiązującej już od kilkunastu lat uchwały nie mogła być prawnie



skuteczna. Trafnie przy tym zwraca uwagę Sąd I instancji, że dopóki przepis § 35 uchwały Rady Gminy Prażmów z dnia 4 lutego 2010 r. nr XXIX/238/10 pozostaje w obrocie prawnym, to należało go uwzględnić przy zamiarze nowelizacji aktów prawa miejscowego. Stąd nie mogło odnieść zamierzonego skutku kwestionowanie w ramach niniejszego postępowania mocy wiążącej uchwały (§ 35), która nie była przedmiotem oceny organu nadzoru oraz Sądu I instancji.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzekając na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a. Jednocześnie na mocy art. 182 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdyż strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.



Właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

*Marta Berska*

