



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Leszek Kiermaszek

Sędziowie Sędzia NSA Robert Sawuła

Sędzia del. NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Olga Jasionek

po rozpoznaniu w dniu 27 marca 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Raszyn
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 29 kwietnia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2728/20
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Raszyn
z dnia 28 grudnia 2015 r. nr XVII/170/15
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Gminy Raszyn na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalnie wiążące podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2728/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego, stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 28 grudnia 2015 r. nr XVII/170/15 w odniesieniu do ustaleń części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowę w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/UC oraz zasądził od Gminy Raszyn na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W skardze kasacyjnej Gmina Raszyn zaskarżyła ww. wyrok w całości zarzucając mu naruszenie:

- 1) art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 28 ust. 1 oraz w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.; zwanej dalej: u.p.z.p.), poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części w skutek błędnego przyjęcia, że organ naruszył art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p., a tym samym naruszył w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co skutkowało uwzględnieniem skargi;
- 2) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia wewnątrznie niespójnego, zawierającego niedające się wyjaśnić sprzeczności, które nie pozwalają na ustalenie toku rozumowania Sądu i dokonanie kontroli zaskarżonego wyroku, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;
- 3) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wprowadzenie przez organ w treści planu ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, bez wprowadzenia najdalej idącego ograniczenia w postaci zakazu zabudowy stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p., a tym samym narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- 4) art. 24 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 106 ust. 1 k.p.a. poprzez ich zastosowanie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, wskutek błędnego przyjęcia, że pismo Wojewódzkiego Szefa Sztabu Wojskowego znak 2718/15 z dnia 8 października 2015

r. stanowiło uzgodnienie projektu uchwały dokonane w formie postanowienia wydanego w trybie art. 106 k.p.a., co miało istotny wpływ na wynik sprawy;

5) art. 25 ust. 3 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, w sytuacji gdy z uwagi na nieprzedstawienie w ustawowym terminie przez organ wojskowy stanowiska spełniającego wymagania określone w art. 24 ust. 1 u.p.z.p. nastąpiło milczące, bezwarunkowe uzgodnienie projektu, o którym mowa w art. 25 ust. 3 u.p.z.p., co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazała, że organ w ramach procedury planistycznej respektował zapisy art. 4 ust 3 zdanie drugie u.p.z.p. Zgodnie z obowiązującym planem miejscowym zasadnicza część działki nr ew. 30 położonej we wsi Falenty przy Alei Krakowskiej i ul. Sokołowskiej znajduje się na terenie usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² oznaczonym symbolem 2/U/UC. Ponadto północna część ww. działki znajduje się w granicach strefy ochronnej terenu zamkniętego (150 m od granic terenu zamkniętego), dla którego obowiązują m. in. postanowienia § 11 planu. Działki wokół terenu zamkniętego od 1994 r. w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn były terenami z ograniczonym prawem zabudowy. Podobnie w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Raszyn (uchwała Nr 76/XIIX/99 Rady Gminy Raszyn z dnia 16 grudnia 1999 r.) tereny te zostały przeznaczone pod zabudowę z obowiązującymi w strefie ograniczeniami w zainwestowaniu w postaci zakazu zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących żywność. Zgodnie z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn (uchwała Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 21 października 2014 r.) w strefie obowiązują ograniczenia w zainwestowaniu: zakaz zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących żywność. Powyższe ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów zostały także zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie organ rozważał i uznał, iż w celu realizacji postanowień art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p. wystarczające będzie wprowadzenie w planie miejscowym ww. ograniczeń, bez

wprowadzania zakazu zabudowy. Zatem brak jest podstaw do twierdzenia, że organ nie rozważał możliwości wprowadzenia zakazu zabudowy w strefie ochronnej.

Sąd wskazał, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p. nie wymaga obligatoryjnego wprowadzenia zakazu zabudowy w strefie ochronnej. Zatem brak jest podstaw by uznać, iż organ wprowadzając ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, bez wprowadzenia najdalej idącego ograniczenia w postaci zakazu zabudowy naruszył przepis art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p., a tym samym naruszył w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, iż pismo Wojewódzkiego Szefa Sztabu Wojskowego znak 2718/15 z dnia 8 października 2015 r. stanowiło uzgodnienie dokonane w formie postanowienia wydanego w trybie art. 106 k.p.a., a tym samym zostało dokonane w trybie art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Organ wojskowy nie dochował formy wymaganej art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Trudno bowiem uznać, że pismo Wojewódzkiego Szefa Sztabu Wojskowego znak 2718/15 z dnia 8 października 2015 r. zawierało wszystkie elementy określone w art. 124 § 1 i § 2 k.p.a. W szczególności pismo to nie zawierało powołania podstawy prawnej, pouczenia, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, a także uzasadnienia prawnego. Tym samym należy uznać, iż w przedmiotowej sprawie, z uwagi na nieprzedstawienie w wymaganym terminie stanowiska organu wojskowego w sposób wymagany art. 24 ust. 1 u.p.z.p., tj w formie postanowienia, uzgodnienie dokonano się w sposób milczący bez żadnych warunków na mocy art. 25 ust. 3 u.p.z.p.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. gmina wskazała, na wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia wyroku. Z jednej strony Sąd stwierdza, że organ „był zobowiązany rozważyć dopuszczalność zakazu zabudowy w granicach 150 m strefy ochronnej”, a brak „rozważenia zakazu zabudowy” przez organ wydaje się być przyczyną stwierdzenia przez Sąd nieważności uchwały w części. Z drugiej strony z dalszej części uzasadnienia wyroku wynika, że w planie miejscowym powinien być wprowadzany całkowity zakaz zabudowy w strefie ochronnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania toczącego się przed sądem pierwszej instancji.

Stosownie do art. 193 zd. 2 p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia więc w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej formułowanej przez stronę skarżącą, organy administracji publicznej oraz Sąd I instancji. Stan faktyczny i prawny sprawy rozstrzygniętej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny został przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

W skardze kasacyjnej Gmina kwestionuje stanowisko Sądu I instancji, iż w sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części. Istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegało w ocenie Sądu na nieustaleniu zakazu zabudowy w strefie ochronnej terenu zamkniętego – obiektu wojskowego.

Wskazać trzeba, że jedną z wartości, które powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.). Władztwo planistyczne gminy nie obejmuje terenów zamkniętych, którymi są często tereny wojskowe (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy (art. 4 ust. 3 u.p.z.p.). Do określania potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa właściwe są organy wojskowe, które uzgadniają projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte i pkt 9 wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a następnie wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i

dokonanych uzgodnień. Współpraca organów gminy z organami wojskowymi jest istotna zwłaszcza w procesie wprowadzania do planu miejscowego ustaleń dotyczących stref ochronnych wojskowych terenów zamkniętych.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy organ planistyczny zwrócił się do Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie celem uzgodnienia projektu planu. Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie w piśmie z dnia 8 października 2015 r. wskazał, że teren objęty planem znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie kompleksu wojskowego K - 3796 (CRN Puchały). Na mocy decyzji Nr 393/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 września 2014 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON 203.10.2014 r., poz. 321) stanowił teren zamknięty. Obiekt też zakwalifikowany został przez Radę Ministrów jako szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa co przemawia za koniecznością objęcia terenu przylegającego do obiektu szczególnym nadzorem. Wskazano na konieczność wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego.

Zasadnie zatem Sąd I instancji przyjął, że mając na uwadze stanowisko Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie organ planistyczny obowiązany był rozważyć zakaz zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego. Tymczasem z treści przedmiotowego planu miejscowego wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem 2U/UC, w § 11 pkt 3 dotyczącym szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w jego użytkowaniu ustalono dla obszaru w granicach strefy ochronnej terenu zamkniętego w odległości do 150 m od linii rozgraniczających tego terenu - zakaz lokalizowania zakładów produkujących artykuły żywnościowe, żywienia zbiorowego i przechowujących żywność. Na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 dla terenu oznaczonego symbolem 2U/UC wyznacza się nieprzekraczalne linie zabudowy, w tym linię biegnącą w granicy strefy ochronnej terenu zamkniętego, tj. w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego. W § 16 ust. 1 uchwały w ustaleniach dla terenów usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², oznaczonych na rysunku planu symbolem 2U/UC ustalono przeznaczenie terenów: podstawowe: usługi nieuciążliwe, usługi handlu, w tym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz z zakresu obsługi komunikacji - w szczególności stacje paliw i stacje obsługi samochodów i uzupełniające: urządzenia budowlane, budynki gospodarcze, garaże i miejsca parkingowe, zieleni urządzona, obiekty małej architektury, infrastruktura techniczna;

dopuszczalne: drogi wewnętrzne. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadnie Sąd I instancji przyjął, że stanowisko Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie zostało zignorowane w toku prac planistycznych, co stanowiło istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części. Niezasadne okazały się zatem zarzuty naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 oraz w zw. z art. 4 ust. 3 u.p.z.p.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska skarżącej kasacyjnie, iż pismo Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie nie stanowiło uzgodnienia projektu planu. Z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca wyraźnie nakazał stosowanie art. 106 k.p.a. przy dokonywaniu uzgodnień projektu planu miejscowego. Uzgodnienie powinno zatem zostać dokonane w formie postanowienia. Nieprzedstawienie stanowiska organu uzgodnieniowego w określonym terminie uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.). Niewątpliwie w niniejszej sprawie stanowisko Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie nie przybrało formy postanowienia, niemniej zasadnie Sąd I instancji przyjął, że zawierało podstawowe składniki aktu wydanego w trybie art. 106 k.p.a. W tej sytuacji nie może być mowy o milczącym uzgodnieniu w trybie art. 25 ust. 2 u.p.z.p., a zarzuty naruszenia art. 24 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 106 ust. 1 k.p.a. oraz art. 25 ust. 3 u.p.z.p. uznać należało za bezzasadne.

Sąd I instancji nie dopuścił się także naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Przepis ten reguluje wymogi uzasadnienia wyroku i wynika z niego, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli

(por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1485/1; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Treść uzasadnienia powinna umożliwić zarówno stronom postępowania, jak i - w razie kontroli instancyjnej - Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności bądź niezgodności z prawem zaskarżonego aktu. Tworzy to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno budzić wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż zaskarżony wyrok został wydany po gruntownej analizie akt sprawy i że wszystkie wątpliwości występujące na etapie postępowania administracyjnego zostały wyjaśnione (por. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 1751/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Tego typu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny nie dopatrzył się w rozpoznawanej sprawie. Z uzasadnienia zaskarżonego wynika jednoznacznie, jakich uchybień dopatrzył się Sad I instancji, dlaczego uznał je za istotne i dlaczego koniecznym było uwzględnienie skargi.

W tym stanie rzeczy Naczelnny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. O kosztach postępowania Naczelnny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

starszy sekretarz sądowy