Sygn. akt II OSK 3320/20

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 września 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)
Sędziowie:	sędzia NSA Paweł Miładowski
	sędzia del. NSA Jerzy Stankowski
Protokolant:	asystent sędziego Paweł Chyliński

po rozpoznaniu w dniu 27 września 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1251/19
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Zatory
z dnia 23 kwietnia 1998 r., nr 115/XXVIII/98
w przedmiocie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla zaskarżony wyrok w części nieobejmującej rozstrzygnięcia co do § 22 ust. 3 pkt 1 uchwały nr 115/XXVIII/98 Rady Gminy w Zatorach z dnia 23 kwietnia 1998 r. w sprawie zmiany nr 3 miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory i w tym zakresie oddala skargę kasacyjną;
2. stwierdza nieważność § 7 ust. 3 i 4 oraz § 22 ust. 3 pkt 2 w zakresie sformułowania: „(...) mieszkaniowej oraz innych (...)" uchwały nr 115/XXVIII/98

Rady Gminy w Zatorach z dnia 23 kwietnia 1998 r. w sprawie zmiany nr 3 miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory;

3. zasądza od Gminy Zatory na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sygn. akt II OSK 3320/20

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1251/19, po rozpoznaniu w trybie art. 179a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.") skargi kasacyjnej Gminy Zatory od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1251/19 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Zatory z dnia 23 kwietnia 1998 r., nr 115/XXVIII/98 w przedmiocie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, uchylił zaskarżony wyrok w całości (pkt 1) i oddalił skargę (pkt 2).

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

Pismem z 31 sierpnia 2018 r., Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na wyżej powołaną uchwałę. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm., dalej: „u.o.g.r.l.") w związku z art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm. dalej: „u.z.p.") przez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory, objętych ww. planem miejscowym i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory w zakresie w jakim usytuowana jest ona na terenie oznaczonym symbolem 3.L-14 oraz zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że naruszony został tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwość organów, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p., co na

podstawie art. 27 ust. 1 u.z.p., winno skutkować jej nieważnością w zaskarżonej części uchwały.

Wojewoda wskazał, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczeniu w odniesieniu do ww. działki. Zdaniem Wojewody uznać również należy, że w tym stanie prawnym naruszona została właściwość organów, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zatory wniosła o jej oddalenie.

Rada Gminy wskazała, że uchwalając miejscowy plan Rada dopełniła obowiązku uzyskania decyzji o przeznaczeniu działek określonych w skardze na cele nieleśne. Uchwalając zmianę miejscowego planu uchwałą z dnia 23 kwietnia 1998 r. Rada Gminy nie miała obowiązku uzyskania decyzji o przeznaczeniu działek na cele nieleśne, ponieważ w uchwale Gminnej Rady Narodowej w Zatorach nr XXIII/104/88 z dnia 10 czerwca 1988 r. działka objęta skargą została już wyłączona i przeznaczona pod zabudowę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1251/19, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory w zakresie, w jakim usytuowana jest ona na terenie oznaczonym symbolem 3.L-14.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1251/19, skargę kasacyjną wniosła Gmina Zatory. W skardze kasacyjnej Gmina Zatory zarzuciła Sądowi I instancji na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 27 ust 1 u.z.p. oraz art. 7 ust 2 pkt 5 u.o.r.g.l. przez ich niewłaściwe zastosowanie. Na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia i oddalenie skargi w całości, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazane sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Na podstawie art. 193 p.p.s.a. w zw. z art. 160 p.p.s.a. wniosła o przeprowadzenie dowodu z dokumentu, tj. decyzji wydanej przez Urząd Wojewódzki w Ostrołęce z dnia 1 grudnia 1997 r., znak OS IU.-6112/12/97, którą wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych pod indywidualne budownictwo letniskowe m.in. dla działki o nr 420 – pkt 16 decyzji.

Wojewoda Mazowiecki w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie w całości (art. 184 p.p.s.a.) i zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że wydany wyrok zasługuje na uchylenie, a skarga na oddalenie.

Sąd podniósł, że w toku procedury planistycznej decyzją Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce z dnia 1 grudnia 1997 r., znak OS IU.-6112/12/97, wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych pod indywidualne budownictwo letniskowe m.in. dla działki o nr 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory, objętej uchwałą Rady Gminy w Zatorach z dnia 23 kwietnia 1998 r., nr 115/XXVIII/98 w sprawie zmiany nr 3 miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory.

Sąd wskazał, że w ustaleniach zaskarżonej uchwały, działka nr 420 znalazła się w obszarze oznaczonym symbolem 3.L-14 z przeznaczeniem podstawowym pod zabudowę letniskową, zgodnie z § 22 w zw. z § 7 ust. 1 i 2 uchwały. Jednocześnie § 7 ust. 3 uchwały dopuszcza na obszarach oznaczonych na rysunku symbolem 3.L realizację obiektów pensjonatowych lub mieszkalno-pensjonatowych. Podstawowym przeznaczeniem obszarów oznaczonych na rysunku symbolem 3.L jest zabudowa letniskowa, co odpowiada treści decyzji Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce z dnia 1 grudnia 1997 r., znak OS IU.-6112/12/97.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł Wojewoda Mazowiecki, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok zaskarżono w części 2 sentencji wyroku, tj. w zakresie w jakim Sąd oddalił skargę organu nadzoru.

Wyrokowi zarzucono i jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano:

1. zgodnie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia przez naruszenie:
   a. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm., dalej: „p.u.s.a."), art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 5 i art. 7 ust. 5 u.o.g.r.l., art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 27 ust. 1 u.z.p. oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz.

483 z późn. zm., dalej: „Konstytucja RP") przez wadliwe dokonanie kontroli uchwały polegające na oddaleniu skargi odnoszącej się do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory, pomimo iż ustalenia inkryminowanego planu miejscowego przewidują inne formy zabudowy i zagospodarowania aniżeli wynikające z uzyskanej decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, co winno skutkować uwzględnieniem skargi i stwierdzeniem nieważności uchwały w części;

b. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 5 oraz art. 7 ust. 5 u.o.g.r.l., art. 27 ust. 1 u.z.p. oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez wadliwe wykonywanie kontroli uchwały, polegające na niewłaściwym przeprowadzeniu przez Sąd I instancji analizy znajdującej się w aktach sprawy decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskanej na potrzeby sporządzanego planu miejscowego, co doprowadziło do bezpodstawnego oddalenia skargi w odniesieniu do zarzutu braku wprowadzenia do ustaleń planu miejscowego warunków i obostrzeń wynikających z ww. decyzji;

c. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 141 § 4 i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a., art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 5 oraz art. 7 ust. 5 u.o.g.r.l., art. 27 ust. 1 u.z.p., a także art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez dokonanie wadliwej kontroli uchwały, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło do braku stwierdzenia nieważności części uchwały, w związku z przyjęciem jako kryterium oceny kryteriów pozaprawnych, tj. kryteriów subiektywnych nie wynikających z żadnych przepisów prawa;

2. zgodnie z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

a. art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 27 ust. 1 u.z.p. przez ich błędną wykładnię, prowadzącą do ich niewłaściwego zastosowania co skutkowało oddaleniem skargi w zakresie zarzutów dotyczących braku wprowadzenia do ustaleń planu miejscowego wiążących warunków wyrażonych w decyzjach na zmianę przeznaczenia;

b. art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5, art. 7 ust. 5 u.o.g.r.l. w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 27 ust. 1 u.z.p. przez ich niewłaściwe

zastosowanie, polegające na oddaleniu skargi, a tym samym uznaniu, że warunki określone w decyzjach na zmianę przeznaczenia zostały wprowadzone do ustaleń planu miejscowego pomimo faktycznego braku ich uwzględnienia, przy czym powyższe dotyczy braku uwzględnienia określonego w decyzji konkretnego przeznaczenia terenu, co oznacza, iż organ wykonawczy miasta w sposób niezgody z ww. decyzją dokonał zmiany ich przeznaczenia na cele inne niż wskazane w uzyskanej decyzji.

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt IV SA/Wa 1251/19 z dnia 10 sierpnia 2020 r., oraz o stwierdzenie nieważności uchwały, w:

- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory w zakresie w jakim usytuowana jest ona na terenie oznaczonym symbolem 3.K;
- § 7 ust. 3 i 4 w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory;
- § 22 ust. 3 pkt 1 w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory;
- § 22 ust. 3 pkt 2 w zakresie sformułowania: „(...) mieszkaniowej oraz (...)" w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory.

Opcjonalnie, uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt IV SA/Wa 1251/19 z dnia 10 sierpnia 2020 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina Zatory, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz Gminy Zatory kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną przez profesjonalnego pełnomocnika według norm przepisanych.

W uzasadnieniu strona wskazała, że podnoszone przez skarżącego kasacyjnie zarzuty są chybione, co powinno skutkować oddaleniem skargi kasacyjnej w całości jako pozbawionej podstaw, jednocześnie argumentując swoje stanowisko.

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 została oparta na usprawiedliwionych podstawach, chociaż podniesione w niej zarzuty nie zostały uwzględnienie w pełnym zakresie.

Podniesione zarzuty naruszenia przepisów postępowania oraz prawa materialnego zostały ze sobą treściowo powiązane i odnoszą się w istocie do oceny tego, czy ustalenia przyjęte w uchwale w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, a odnoszące się do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 420 z obrębu 0003 położonej w miejscowości Burlaki, gmina Zatory mieszczą się w granicach zezwolenia Wojewody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W zaskarżonym wyroku przyjęto, że zgoda Wojewody (wyrażona w decyzji z 1 grudnia 1997 r.) na przeznaczenie gruntów leśnych, na których znajduje się wskazana wyżej działka „pod indywidualne budownictwo letniskowe" dawała podstawy do przeznaczenia w ogólnym planie miejscowy tejże działki pod zabudowę letniskową (§ 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały), przy równoczesnym dopuszczeniu realizacji na tym terenie obiektów pensjonatowych lub mieszkaniowo-pensjonatowych (§ 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały), jak również do wymiany, rozbudowy i przebudowy, a także sposobu użytkowania istniejących budynków zabudowy zagrodowej pod warunkiem utrzymania podstawowego lub dopuszczalnego przeznaczenia terenu (§ 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały).

Uwzględniając wskazane ustalenia planu należało zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że dopuszczenie realizacji na działce nr ewid. 420, obr. 0003 Burlaki, gm. Zatory obiektów pensjonatowych lub mieszkaniowo-pensjonatowych wykracza poza zakres zgody wyrażonej we wskazanej decyzji, która ograniczała się do przeznaczenia terenu wyłącznie pod indywidulane budownictwo letniskowe.

Zgodnie z obowiązującym w dacie sporządzania i podejmowania zaskarżonej uchwały 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." W świetle cytowanej regulacji należało podzielić stanowisko skarżącego kasacyjnie, że dopuszczenie realizacji na terenie wskazanej powyżej działki obiektów pensjonatowych lub mieszkaniowo-pensjonatowych nastąpiło z naruszeniem trybu postępowania, przewidującego uzyskanie przez organ sporządzający projekt planu odpowiednich zgód organów właściwych do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych, czego nie dostrzegł Sąd I instancji, kontrolujący zaskarżoną uchwałę.

Z tego też względu należało uznać za nieważne ustalenia planu ujęte w przywołanych wyżej przepisach § 7 ust. 3 i 4 w zakresie, w jakim odnoszą się do działki nr ewid. 420 obr., 0003 Burlaki, gm. Zatory, jak również w § 22 ust. 3 pkt 2 w zakresie sformułowania: „(...) mieszkaniowej oraz innych (...)". Ten ostatni przepis przewiduje bowiem, że dla obszaru zabudowy letniskowej (z dopuszczeniem realizacji obiektów pensjonatowych i mieszkaniowo-pensjonatowych), na którym znajduje się przedmiotowa działka, „nieprzekraczalna linia zabudowy mieszkaniowej oraz innych obiektów z pomieszczeniami na stały pobyt ludzi wynosi, zgodnie z przepisami szczególnymi, od istniejącej linii rozgraniczającej drogi zapewniającej dojazd do obszaru a) od wschodu – 7,5 m, b) przecinającej obszar – 6,5 m".

Natomiast nie można zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że również § 22 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały jest dotknięty wadą nieważności w zakresie, w jakim odnosi się do działki nr ewid. 420, obr. 0003 Burlaki, gm. Zatory. Z przepisu tego wynika, że dla obszaru zabudowy letniskowej (z dopuszczeniem realizacji obiektów pensjonatowych i mieszkaniowo-pensjonatowych), na którym znajduje się przedmiotowa działka, „przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz dokonywaniu podziałów geodezyjnych należy przewidzieć, zgodnie z przepisami szczególnymi, konieczność poszerzenia pasa drogowego drogi zapewniającej dojazd do obszaru: a) od wschodu – o 3,5 m, b) o 2,5 m".

W ocenie składu orzekającego, przeznaczenie przedmiotowej działki pod zabudowę letniskową, pozostające w zgodzie z treścią decyzji z 1 grudnia 1997 r. zezwalającej na przeznaczenia gruntów leśnych, „pod indywidualne budownictwo letniskowe", determinuje konieczność zapewnienia dostępu/dojazdu do tej działki zgodnie z przepisami szczególnymi.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w zw. z art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem