

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział II
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Dnia **29 lutego 2024 r.**
Sygn. akt **II OSK 1068/21**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału II przesyła odpis wyroku z dnia **24 stycznia 2024 r.**, sygn. akt **II OSK 1068/21** w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1709/20.

Załączone orzeczenia są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu.



Rada Gminy Wierzbica
Kościuszki 73
26-680 Wierzbica

p. Kolański
p. Ankurowski
p. Wierzbica

z up. Kierownika Sekretariatu

Aleksandra Zbramborska
sekretarz sądowy

W załączeniu:

- odpis w/w wyroku



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędziowie: sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)
sędzia del. NSA Jerzy Stankowski
Protokolant: sekretarz sądowy Aleksandra Zbraniborska

po rozpoznaniu w dniu 24 stycznia 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1709/20
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Wierzbica
z dnia 22 marca 2018 r., nr XLV/288/2018
w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków
zagospodarowania przestrzennego gminy

1. uchyla zaskarżony wyrok w całości i stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Zbraniborska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1709/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Wierzbica z dnia 22 marca 2018 r., nr XLV/288/2018 w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stwierdził że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

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

22 marca 2018 r. Rada Gminy Wierzbica podjęła uchwałę nr XLV/2018 w sprawie uchwalenia zmiany nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbica (dalej: „Studium”).

Skargę na powyższą uchwałę, wniósł Wojewoda Mazowiecki zarzucając jej naruszenie: art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i 3a, art. 10 ust. 1 pkt 5 i 7, art. 10 ust. 1 pkt 11, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5, art. 10 ust. 7 pkt 2, art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm., dalej: „u.p.z.p.”), a także § 4 ust. 1 pkt 1 i 3, § 6 pkt 1, § 7 pkt 1 lit. a i d, § 7 pkt 3, 4 i 5, § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233, dalej: „rozporządzenie MI”). Wojewoda na podstawie art. 93 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm., dalej „u.s.g.”), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, zasadzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Wierzbica winna uwzględnić wszystkie dotychczasowe zmiany wprowadzone do pierwotnego studium, bowiem organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był art. 9 ust. 1, 3 i 3a oraz art. 10, w zw. z art. 27, a także art. 28 ust. 2 u.p.z.p.; § 4, 6 i 7, w zw. z § 8 rozporządzenia MI, jak również zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r., znak LEX-IV.742.104.2017, przy

uwzględnieniu okoliczności faktycznych i prawnych określonych w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego znak LEX-I.4131.3.2017.BŁ z 26 stycznia 2017 r.

Zdaniem Wojewody, część tekstowa zmiany Studium nie uwzględnia zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r., znak LEX-IV.742.104.2017 w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica. Tekst ten także w tym zakresie nie spełnia wymogu tekstu ujednoliconego z wyróżnionymi zmianami, o którym mowa w § 8 rozporządzenia MI w zw. z art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i ust. 3a, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 u.p.z.p. Wojewoda podkreślił, że zarządzenie zastępcze wprowadzające udokumentowany obszar kopalin, wydane przez wojewodę, wywołuje takie same skutki prawne jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm., dalej: „p.g.g.”). Tym samym ustalenia Studium w zakresie uwarunkowań należy uwzględniać łącznie z wydanym zarządzeniem zastępczym.

Także część graficzna Studium, w zakresie uwarunkowań, nie uwzględnia przywołanego wyżej zarządzenia zastępczego.

Z kolei zamieszczone w uwarunkowaniach dane stanowiące podstawę do przeprowadzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych pochodzą z lat 2005-2006, a więc mają charakter historyczny.

Ponadto Wojewoda zaznacza, że Studium nie stanowi spójnego i aktualnego dokumentu, co następnie szczegółowo przedstawia w uzasadnieniu skargi.

Zdaniem Wojewody w Studium nie dokonano oceny chłonności obszarów: o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W ocenie organu nadzoru bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został sporządzony z istotnym naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b i d, art. 10 ust. 5, 6 i 7 u.p.z.p. Istotność naruszenia zasad sporządzania Studium, w tym zakresie, sprowadza się przede wszystkim do wariantowego określenia zapotrzebowania oraz wariantowej oceny chłonności, co całkowicie uniemożliwia wykonanie bilansu. Dodatkowo zarówno przy określaniu zapotrzebowania, jak i

oceny chłonności nie dokonano jej w odniesieniu do poszczególnych funkcji zabudowy, lecz oszacowano ją w sposób skomasowany.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę, w zestawieniu z obliczoną chłonnością wskazuje na niemożność wyznaczenia nowych terenów pod taką zabudowę, poza tymi przesądzeniami planistycznymi oraz poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną. W tej sytuacji w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit, a u.p.z.p. brak jest możliwości, wyznaczania nowych obszarów na takie funkcje. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania Studium.

Zdaniem Wojewody, wszystkie ww. naruszenia stanowią samodzielną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W tym względzie Wojewoda podniósł, że uchwała w sprawie Studium wraz z jednym załącznikiem oznaczonym numerem 4, stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag, została doręczona 30 marca 2018 r. Natomiast uchwała zawierająca wszystkie załączniki została doręczona 6 kwietnia 2018 r. Oznacza to, że uchwała zawierająca wszystkie załączniki oraz dokumentację prac planistycznych została przekazana i doręczona z naruszeniem terminów, o których mowa w 90 ust. 1 u.s.g. oraz art. 12 ust. 2 u.p.z.p., co na mocy art. 94 ust. 1 u.s.g. oznacza konieczność stwierdzenia jej nieważności, mimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wierzbica wniósł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przy opracowaniu Studium, zostały spełnione wymagania określone w u.p.z.p.; zachowana została procedura planistyczna wynikająca z ustawy. Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że zostały zachowane wymagania związane z procedurą opracowania dokumentu planistycznego, oraz że nie zostały naruszone zasady i tryb sporządzania zmiany Studium. W ocenie Wójta, redakcja treści Studium jest wykonana w sposób przyjęty przez jego autora i zawiera wszystkie treści wymagane przepisami prawa. Równocześnie Wójt podkreślił, że w momencie sporządzania Studium i związanego z nim bilansu nie było szczegółowych wytycznych oraz definicji części zjawisk wymagających analizy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że Studium zostało sporządzone z istotnym naruszeniem zasad i trybu określonego przepisami u.p.z.p. Uznał tym samym podnoszone w skardze zarzuty za usprawiedliwione.

Natomiast nie zgodził się z Wojewodą, że w związku z powyższym zaistniała podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie Studium, mimo upływu roku od daty jej podjęcia. Sama uchwała wraz z jednym załącznikiem oznaczonym numerem 4 stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu została bowiem doręczona do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 30 marca 2018 r. Z kolei pełna wersja uchwały zawierająca wszystkie załączniki, została doręczona 6 kwietnia 2018 r. Tym samym w ocenie Sądu, Wójt wykonał obowiązek określony w art. 90 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Przepis ten stanowi wprost o obowiązku przekazania uchwał, a nie uchwał wraz z dokumentacją.

Sąd wskazał, że Wojewoda nie kwestionuje przekazania w terminie zaskarżonej uchwały wraz z jednym załącznikiem oznaczonym nr 4 stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany nr 1 studium. Zaznaczył przy tym, że w art. 94 ust. 1 u.s.g. ustawodawca odwołał się do obowiązku określonego w art. 90 ust. 1 u.s.g. (przedłożenia uchwały), a nie do obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 u.p.z.p. (przedstawienia uchwały o uchwaleniu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych). Według Sądu, Wójt wykonał zatem obowiązek w sposób ścisły, tak jak w istocie uregulował to ustawodawca w art. 90 ust. 1 u.s.g. Z tych powodów Sąd orzekł jak w sentencji wyroku uznając, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł Wojewoda Mazowiecki, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok zaskarżono w całości.

Wyrokowi zarzucono i jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano, zgodnie z art. 174 pkt 1 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.”), naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

- art. 94 ust. 1, w zw. z art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g., a także art. 12 ust. 2, art. 27 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. przez ich błędną

wykładnię, a konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie, co prowadziło do uznania, że brak jest podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, pomimo uchybienia obligatoryjnego terminu 7 dni na przekazanie takiej uchwały wraz ze stanowiącymi jej integralną część załącznikami organowi nadzoru, co skutkowało błędnym orzeczeniem o podjęciu uchwały niezgodnie z prawem, w oparciu o przepis art. 94 ust. 2 u.s.g., podczas gdy zastosowanie winien znaleźć art. 94 ust. 1 ww. ustawy, co winno prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości;

- art. 12 ust. 2 i art. 27 u.p.z.p. w zw. z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 u.s.g. przez ich błędną wykładnię, a konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie, co prowadziło do uznania, że przepis art. 12 ust. 2 u.p.z.p. nie jest *lex specialis* w stosunku do art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 i ust. 2 u.s.g.: powyższe skutkowało błędnym przyjęciem, iż wystarczającym do dochowania terminu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.g. jest przekazanie samej uchwały w przedmiocie zmiany studium, bez załączników i bez dokumentacji prac planistycznych, co skutkowało błędnym orzeczeniem o podjęciu uchwały niezgodnie z prawem, w oparciu o przepis art. 94 ust. 2 u.s.g., podczas gdy zastosowanie winien znaleźć art. 94 ust. 1 ww. ustawy, co winno prowadzić do stwierdzenia nieważności inkryminowanej uchwały;
- art. 94 ust. 2 u.s.g. przez jego niewłaściwe zastosowanie, podczas gdy Sąd I instancji winien zastosować przepis art. 94 ust. 1 u.s.g., co w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. winno prowadzić do stwierdzenia nieważności inkryminowanej uchwały w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono i jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano zgodnie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., naruszenie następujących przepisów postępowania, mających istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia:

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 6, 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. 90 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 2 u.s.g. oraz art. 12 ust. 2 i art. 27 u.p.z.p. przez wadliwe dokonanie kontroli uchwały polegające na sporządzeniu sprzecznej treści uzasadnienia uniemożliwiającego kontrolę instancyjną orzeczenia, albowiem z uzasadnienia wyroku nie jest wiadomym, czy

Sąd I instancji nie uznając argumentacji co do konieczności stwierdzenia nieważności uchwały i orzekając o jej podjęciu z naruszeniem prawa uważa, iż:

- przepis art. 12 ust. 2 u.p.z.p. nie jest przepisem *lex specialis*, w stosunku do art. 90 ust. 1 u.s.g. i tym samym nie znajdzie zastosowania art. 94 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 i art. 93 u.s.g., w sytuacji w której w tym samym orzeczeniu Sąd uznaje, iż przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., stanowi *lex specialis* w stosunku do dyspozycji art. 91 ust. 1 u.s.g.,
- przepis art. 94 ust. 1, w zakresie w jakim odnosi się do skutków prawnych uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g., nie znajdzie zastosowania, w sytuacji w której przekazana zostanie niekompletna uchwała, a więc uchwała bez istotnych załączników, które są podstawą do dokonania oceny zgodności z prawem uchwały w przedmiocie zmiany studium, bo to one stanowią treść normatywną tegoż aktu,
- wystarczającym do spełnienia obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 1 u.p.z.p. jest przekazanie wybiórczej treści samej uchwały, bez jej integralnych załączników podczas gdy, obowiązek jej przekazania wynika wprost z przepisów prawa;
- art. 133 § 1, art. 134 § 1, § 138 i art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 90 ust. 1, art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 i ust. 2 u.s.g., a także art. 12 ust. 2, art. 27 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez sporządzenie niespójnego wewnętrznie uzasadnienia wyroku w zakresie sankcji stwierdzonych naruszeń, tj. błędnego orzeczenia, iż inkryminowana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, zamiast stwierdzenia jej nieważności.

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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 nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zostały uwzględnione.

Rozbudowane w swej treści zarzuty skargi kasacyjnej, zarówno te dotyczące naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, koncentrują się w istocie wokół wykładni art. 90 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g. oraz art. 12 ust. 2 u.p.z.p., której wyniki przekładają się na treść i konsekwencje sądowego orzeczenia. Natomiast podnoszone zarzuty (co w niniejszej sprawie jest zrozumiałe) nie odnoszą się do dokonanej w zaskarżonym wyroku merytorycznej oceny Studium, albowiem Sąd I instancji podzielił stanowisko organu nadzoru, w zakresie istotnego, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., naruszenia zasad sporządzania tego aktu planistycznego.

Pierwsza kwestia, która co prawda nie stała się przedmiotem sporu, jednak z uwagi na wątpliwości podnoszone w doktrynie, wymaga odniesienia się do treści art. 94 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: „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.”

Otóż z jednej strony, zgodnie z brzmieniem cytowanego przepisu, należałoby przyjąć, że uchybienie terminom określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. („Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.”) jest sankcjonowane możliwością stwierdzenia nieważności aktu niebędącego aktem prawa miejscowego w każdym czasie (por. K. Jaroszyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa, 2011, s. 768). Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 września 1993 r., (III ARN 42/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 111), który akurat w tym zakresie spotkał się z aprobatą wyrażoną w głosie R. Sawuły („Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 71-73) i Naczelny Sąd Administracyjny między innymi w

wyrokach z dnia 28 października 2004 r. (OSK 877/04, LEX nr 1090078) oraz z dnia 16 czerwca 2021 (II OSK 2721/18, LEX nr 3229721).

Jednak z drugiej strony formułowane są również poglądy poddające w wątpliwość poprawność takiego rozumienia art. 94 ust. 1 u.s.g., które prowadzi do odmiennego traktowania w procesie nadzoru (a w rzeczywistości sądowej kontroli) rodzajowo takich samych aktów, w zależności od tego czy termin określony w art. 90 ust. 1 u.s.g. został bądź nie został dochowany (A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, s. 436; zob. też J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2022, s. 335). Konsekwencją odejścia od literalnego rozumienia art. 94 ust. 1 u.s.g. jest przyjęcie, że w razie nieprzedłożenia organowi nadzoru uchwały we wskazanym terminie, upływ rocznego terminu, po którym nie będzie możliwe stwierdzenie jej nieważności powinien być liczony od dnia powzięcia przez organ nadzoru wiadomości o podjętej uchwale (A. Agopszowicz, op. cit.).

Kwestia ta, podobnie jak i ta odnosząca się do relacji pomiędzy art. 90 ust. 1 u.s.g. i art. 12 ust. 2 u.p.z.p. (o której w dalszej części niniejszego uzasadnienia) wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dla właściwego zrozumienia treści przepisów mających zastosowanie w sprawie wystarczające jest poprzestanie na użyciu językowej metody wykładni, czy też niezbędne będzie odwołanie się do innych metod wykładni, w tym metody funkcjonalnej, celowościowej (teleologicznej) czy też systemowej. Trzeba bowiem zaznaczyć, że przyjęta niemal powszechnie zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie ma jednak charakteru absolutnego, nawet w przypadku niebudzącej wątpliwości treści przepisu. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, z ważnych powodów można i należy odstępować nawet od jasnego i oczywistego sensu językowego przepisu i oprzeć się na wynikach zastosowania innych metod wykładni (por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2014, s. 84). Odstępstwo to powinno być uzasadnione szczególnie istotnymi i doniosłymi racjami prawnymi, społecznymi lub ekonomicznymi (por. uchwała SN z 20.06.2007 r., III CZP 50/2007). Tylko w takim przypadku odstępstwo nawet od jasnego sensu językowego przepisu nie stanowi wykładni *contra legem*. Przy czym przyjmuje się w szczególności, że w ramach wykładni przepisu wolno jest odstąpić od sensu językowego przepisu w przypadku, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być

uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące ratio legis interpretowanego przepisu (L. Morawski, op. cit.).

Uwzględniając dotychczasowe uwagi należało przyjąć, że w odniesieniu do art. 94 ust. 1 u.s.g. brakuje wskazanych wyżej powodów do odejścia od literalnej wykładni tego przepisu na rzecz doszukiwania się innego jego rozumienia, które znalazłoby uzasadnienie w wynikach wykładni przy użyciu innych dopuszczalnych metod.

Natomiast odmiennie należało podejść do brzmienia art. 90 ust. 1 u.s.g. przy ocenie przedłożenia po terminie wskazanym w tym przepisie załączników do uchwały w sprawie Studium, którymi są zgodnie z art. 12 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały) tekst i rysunek Studium oraz dokumentacji prac planistycznych, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.p.z.p. W tym bowiem przypadku ograniczanie się do językowej metody wykładni poddaje pod wątpliwość ratio legis przyjętych rozwiązań dotyczących nadzoru nad działalnością gminną. Przedłożenie uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. ma na celu weryfikację zgodności jej treści z obowiązującym porządkiem prawnym, przeprowadzaną w ramach posiadanych w tym zakresie kompetencji organu nadzoru.

Zważywszy zaś na to, że treść ustaleń Studium, będących przedmiotem weryfikacji w ramach postępowania nadzorczego, znajduje się w załączniku do uchwały, tak jak rysunek ilustrujący te ustalenia, zaś dokumentacja prac planistycznych, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.p.z.p. stanowi materiał dowodowy, konieczny do oceny przebiegu procedury planistycznej, należy przyjąć, że przedłożenie uchwały jedynie z załącznikiem zawierającym rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag, nie jest wypełnieniem obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 1 u.s.g. Konsekwencją przyjęcia przeciwnego stanowiska byłoby uznanie, rozmiijające się z celem i sensem nadzoru nad planistyczną działalnością organów gminy sprawowaną na podstawie kryterium zgodności z prawem, bowiem w świetle literalnej wykładni przedmiot weryfikacji zostałby ograniczony do samej uchwały, zaś ustalenia planistyczne, wywołujące prawnie doniosłe skutki, w szczególności determinując ustalenia przyjmowane w planach miejscowych, pozostawałyby poza zakresem działań nadzorczych. Ograniczenie rozumienia „uchwały” w art. 90 ust. 1 u.s.g., zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w zaskarżonym wyroku, należałoby bowiem konsekwentnie stosować w pozostałych przepisach rozdziału 10 u.s.g., w

tym także w art. 91 ust. 1 („Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.”), wyłączając tym samym spod kognicji organu nadzoru (w tym akurat przypadku) załączniki do uchwały, stanowiące jej merytoryczne sedno oraz dokumentację prac planistycznych, niezbędną do weryfikacji legalności trybu sporządzania projektu Studium. Dlatego też w tych okolicznościach koniecznym było użycie celowościowej metody wykładni wskazanych wyżej przepisów.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że wypełnienie przez Wójta obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 1 u.s.g., w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, polega na przedłożeniu Wojewodzie wspomnianej uchwały wraz z załącznikami, o których mowa w art. 12 ust. 1 u.p.z.p. oraz dokumentacją prac planistycznych, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.p.z.p.

Z tych też powodów należało podzielić stanowisko organu nadzoru przedstawione w podniesionych zarzutach naruszenia prawa materialnego polegającego na błędnej wykładni wskazanych tam przepisów.

Nie znalazły zaś potwierdzenia zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mimo że zostały powiązane z przepisami powołanymi w zarzutach naruszenia prawa materialnego. Wyjątkami w tym względzie są przepisy art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a. Mają one bowiem charakter wynikowy, co oznacza, że skuteczność poddanych ocenie zarzutów naruszenia prawa materialnego pociąga za sobą skuteczność zarzutów naruszenia art. 147 § 1 oraz art. 151 p.p.s.a.

Natomiast za nieuzasadnione należało uznać zarzuty naruszenia art. 3 § 1 i § 2 pkt 6, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 138 oraz art. 141 § 4 p.p.s.a.

Przepis art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., według którego kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, niebędące aktami prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, określa jedynie właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Zatem do ewentualnego naruszenia tego przepisu mogłoby dojść wówczas, gdyby Sąd zaniechał kontroli mimo skutecznego złożenia skargi na tego rodzaju akt.

Z kolei wskazany w podstawie kasacyjnej art. 3 § 1 p.p.s.a. jest przepisem ogólnym o charakterze kompetencyjnym stanowiącym, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Do naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. może dojść tak jak we wskazanym powyżej przypadku, a mianowicie gdy sąd rozpoznający skargę uchyla się od obowiązku wykonania kontroli, o której mowa w tym przepisie, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. mógłby stanowić podstawę skutecznego zarzutu, gdyby Sąd I instancji przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonego Studium, która doprowadziłaby do przedstawienia stanu sprawy w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w jej aktach i ustaleń dokonanych w jego treści. Tak się jednak w niniejszej sprawie nie stało.

Skuteczność zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. zależy od wykazania, że Sąd I instancji rozpoznając skargę dokonał oceny zgodności z prawem innej sprawy bądź przekroczył granicę rozpoznawanej sprawy. W odniesieniu do zaskarżonego wyroku zarzut ten jest nieuzasadniony, bowiem skarżący kasacyjnie nie wykazał, że Sąd I instancji dokonał oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy lub z przekroczeniem granic rozpoznawanej sprawy, w szczególności że odnosił się do innego stanu faktycznego niż wskazany w skardze.

Odnosząc się w następnej kolejności do zarzutu naruszenia art. 138 p.p.s.a. („Sentencja wyroku powinna zawierać: oznaczenie sądu, imiona i nazwiska sędziów, protokolanta oraz prokuratora, jeżeli brał udział w sprawie, datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania wyroku, imię i nazwisko lub nazwę skarżącego, przedmiot zaskarżenia oraz rozstrzygnięcie sądu.”), skarżący kasacyjnie nie wskazał, braku elementów sentencji wyroku wymienionych w tym przepisie, ani innego powodu, który usprawiedliwiłby ten zarzut.

Nie mógł również odnieść zamierzonego skutku zarzut naruszenia 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 do oceny legalności kontrolowanej uchwały, a zatem zostało sporządzone zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. Zarzutem naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można zaś skutecznie zwalczać dokonanej przez Sąd I instancji wykładni prawa materialnego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 oraz 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości. Jeżeli bowiem przyczyną uruchomienia postępowania kasacyjnego i uchylenia zaskarżonego wyroku okazała się wadliwość poglądu prawnego Sądu I instancji, to brak jest dostatecznych podstaw do tego, by obciążać stronę przeciwną kosztami tego postępowania. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku negatywnie odnoszące się do wniosku o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed Sądem I instancji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Złoban/borska

sekretarz sądowy