

Sygn. akt II OSK 1097/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Arkadiusz Despot - Mładanowicz (spr.)

Sędziowie Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński

Sędzia del. WSA Piotr Broda

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Muszyński

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2024 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Gminy Jasieniec

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 5 listopada 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 401/20

w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego

na uchwałę Rady Gminy Jasieniec

z dnia 30 stycznia 2020 r. nr I.8.2020

w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec

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



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Dworakowska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 401/20, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Jasieniec z dnia 30 stycznia 2020 r. nr I.8.2020 w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Gmina Jasieniec, zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżąca kasacyjnie Gmina zarzuciła:

I. Na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”, naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

1. art. 1 § 1 i 2 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 8, 9 oraz art. 77 § 1 k.p.a. polegające na uwzględnieniu zamiast oddaleniu skargi, pomimo że Sąd nie rozważył całego materiału dowodowego w niniejszej sprawie, w szczególności:

a. Sąd oparł ustalenie błędu w zaliczeniu miejscowości Gołębiów, Łychowska Wola, Przydrózek, Stefanków, Łychów do zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej na nieaktualnych danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.;

b. Sąd dokonał analizy ustaleń dotyczących struktury funkcjonalno-przestrzennej w odniesieniu do obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasieniec z 1999 r., podczas gdy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń „starego” studium;

2. art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nieodniesienie się w uzasadnieniu wyroku do stanowiska Gminy zawartego w odpowiedzi na skargę, niewskazanie przyczyn odmowy uwzględnienia argumentów przedstawionych przez Gminę;

II. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że Rada Gminy Jasieniec podejmując zaskarżoną uchwałę dopuściła się rażącego naruszenia zasad sporządzania studium przez oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca;
2. art. 10 ust. 5 u.p.z.p. poprzez uznanie, że Gmina dokonała bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę niezgodnie z tym przepisem, podczas gdy zarówno ustalenia zapotrzebowania na nową zabudowę, jak też szacunki chłonności dokonane zostały zgodnie z wymogami ustawy.

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożył Wojewoda Mazowiecki, wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej, zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Na wstępie należy zaznaczyć, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia, którego elementy konstrukcyjne i treściowe wyznaczają granice jej rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie bowiem z art. 183 § 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.”, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, a więc wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, w granicach których NSA jest władny badać sprawę, polega na wskazaniu konkretnych przepisów, z podaniem numeru artykułu, paragrafu, ustępu, punktu oraz innych jednostek redakcyjnych, a także pełnej nazwy aktu prawnego zawierającego wskazane przepisy prawa. Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd kasacyjny, nie jest bowiem uprawniony do samodzielnego konkretyzowania zarzutów lub też stawiania hipotez co do tego, jakiego przepisu dotyczy podstawa kasacji.

Zarzut naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 8, 9 oraz art. 77 § 1 k.p.a. nie zasługiwał na uwzględnienie.

Przepis art. 1 p.p.s.a. nie może być ustawowym wzorcem kontroli prawidłowości postępowania wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż określa zakres regulacji p.p.s.a. Ponadto, nie dzieli się na dalsze jednostki redakcyjne. Powołany w zarzucie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. nie miał zastosowania w sprawie, gdyż dotyczy uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie, tymczasem w niniejszej sprawie skarga została wniesiona na uchwałę w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a zatem zastosowanie miał art. 147 § 1 p.p.s.a. Ponadto, procedura uchwalania studium jest odrębnym od administracyjnej procedury jurysdykcyjnej postępowaniem, w którym nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Powołane w zarzucie przepisy k.p.a. nie miały zatem zastosowania w sprawie. Natomiast art. 134 § 1 p.p.s.a. może zostać naruszony w sytuacji, gdy sąd I instancji - nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną - nie wyszedł poza ich granice, mimo że w danej sprawie powinien był to uczynić lub rozpoznając skargę dokonał oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy (w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym) niż sprawa rozstrzygnięta zaskarżonym aktem lub rozpoznał skargę z przekroczeniem granic danej sprawy lub nie rozpoznał istoty sprawy. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Sąd zbadał zgodność z prawem zaskarżonej uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc rozstrzygnął w granicach sprawy, w której została wniesiona skarga. W niniejszej sprawie nie doszło zatem do naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a.

Nieusprawiedliwiony jest również zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Przepis ten wskazuje na obligatoryjne elementy uzasadnienia wyroku i nie służy do kwestionowania merytorycznej treści uzasadnienia wyroku. Zarzut naruszenia tego przepisu może być skuteczny tylko wtedy, gdy uzasadnienie wyroku sporządzone jest w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną, w szczególności, gdy nie zawiera któregoś z elementów konstrukcyjnych wymienionych w omawianym przepisie. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane elementy, a zatem zostało sporządzone zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. Brak odniesienia się przez Sąd I instancji do argumentów odpowiedzi na skargę nie

świadczy o naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a. Z powołanego przepisu nie wynika bowiem, że sąd musi się odnieść do wszystkich argumentów podniesionych przez stronę. 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. Uzasadnienie wyroku ma być „zwięzłe”, co należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny powinien się odnieść wyłącznie do kwestii istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, aby nie czynić wywodu nadmiernie rozbudowanym, a przez to niejasnym (zob. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. akt II FSK 1801/06, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), dalej „u.p.z.p.” Zgodnie z tym przepisem, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Formułując zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p., autor skargi kasacyjnej nie powiązał omawianego przepisu z jakimkolwiek przepisem prawa materialnego dotyczącym zasad sporządzania studium, jak również z konkretnymi postanowieniami studium, co powoduje, że przedstawiony zarzut jest nieweryfikowalny. Tym samym nie podważono stanowiska Sądu I instancji, że studium, w kształcie przyjętym na podstawie uchwały nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec, podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania.

Wadliwie skonstruowany jest również zarzut naruszenia art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Przepis ten dzieli się na dalsze jednostki redakcyjne – punkty, a niektóre z nich na litery, które nie zostały w zarzucie powołane, co czyni powołany zarzut nieweryfikowalnym. Wprawdzie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżąca powołuje art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p., jednakże zarzuca Sądowi I instancji oraz organowi nadzoru błędną interpretację zapisów studium. Jeżeli zdaniem skarżącej kasacyjnie określone fragmenty tekstu studium należy rozumieć inaczej, to oznacza, że pożądanym było inne ujęcie językowe bądź stylistyczne tych zapisów. Studium nie

stanowi aktu prawa miejscowego, nie zawiera wobec tego przepisów, zawierających określone normy. Wobec tego skoro z formy opisowej studium wynikać ma, zdaniem skarżącej kasacyjnie, inna treść niż odczytana przez organ nadzoru, a następnie Sąd I instancji, to taką treść należało zawrzeć w zapisach tego aktu planowania przestrzennego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy tak zredagować, aby nie było możliwości odmiennego odczytywania tych samych zapisów.

Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji wyroku, na podstawie art. 184 p.p.s.a.

O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Dworakowska

starszy inspektor sądowy

