

WPŁYNEŁO 2017-08-03

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

Dnia 31 lipca 2017 r.
Sygn. akt II OSK 510/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

R. PR. ALEKSANDRA GRZECHNIK
ul. SIENNA 83 LOK.406
00-815 WARSZAWA

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału II przesyła odpis wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 510/16 w sprawie ze skargi kasacyjnej Rady Gminy Udanin od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 października 2015 r. sygn. akt II SAWr 559/15

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Zał. : odpis orzeczenia.

Kierownik Sekretariatu

z up.

Marcin Sikorski
starszy inspektor sądowy



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Robert Sawuła /spr./
Sędziowie	{ sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
	{ sędzia del. WSA Paweł Groński
Protokolant	starszy inspektor sądowy Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Gminy Udanin
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 20 października 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 559/15
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 30 stycznia 2015 r. nr IV.15.2015
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru
obrębu Udanin

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu,
2. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 559/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) we Wrocławiu w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 30 stycznia 2015 r. nr IV.15.2015 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Udanin (MPZP Udanin), w pkt I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, w pkt II. zasądził zwrot kosztów postępowania. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Z ustalonego przez sąd wojewódzki stanu faktycznego sprawy wynika, że to Wojewoda Dolnośląski wniósł do WSA we Wrocławiu skargę na ww. uchwałę. Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę i formułując zarzuty odnoszące się do naruszenia zasad sporządzania planu, zarzucił istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., Upzp) poprzez brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Ponadto organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy Udanin podjęcie:

- § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie "w szczególności" z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP;
- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 Upzp oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.);
- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu polegającym na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 Upzp;
- § 8 ust. 10 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 Upzp, a także w zw. z art. 44 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., Uop);
- § 11 ust. 1 uchwały we fragmencie "budowlane" z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 Upzp w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, rozp. MI z 2003) oraz art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., Ugn);

- § 14 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 Upzp w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia z 2003;

- § 17 pkt 2 lit. b uchwały we fragmencie "zarówno napowietrznej jak i", § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" oraz § 41 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2013, poz. 1205 ze zm., Uogrl), art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp;

- § 29 pkt 6 i § 32 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2003 oraz art. 28 Upzp;

- § 28 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b i lit. c we fragmencie "i/lub uzupełniającego", § 28 pkt 3 lit. e i lit. f we fragmencie "i uzupełniającego", § 29 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 38 pkt 2 lit. b, § 39 pkt 2 lit. b, § 40 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 Upzp w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozp. MI z 2003;

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania. Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera obszerne uzasadnienie do skargi.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Udanin wniósł w pierwszej kolejności o jej odrzucenie uzasadniając ten wniosek stanowiskiem wyrażonym w uchwale NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, podjętej w składzie 7 sędziów: "w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wówczas: t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., Ppsa) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej". W oparciu o powyższe wskazano na nieprawidłowe oznaczenia w skardze strony przeciwnej, tj. Rady Gminy Udanin, podczas gdy jest nią Gmina Udanin. Według autora odpowiedzi na skargę, przypisując Gminie zdolność sądową w postępowaniu ze skargi na uchwałę jej organu, to jej organ wykonawczy – w tym przypadku Wójta należy uznać za organ reprezentujący Gminę zgodnie z art. 28 Ppsa. W związku z tym *a contrario* Rada Gminy nie ma zdolności sądowej, dlatego też na podstawie art. 58 Ppsa skarga podlegać powinna odrzuceniu.

W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku wniesiono o oddalenie skargi, szczegółowo odnosząc się do zarzutów skargi.

Opisanym na wstępie wyrokiem WSA we Wrocławiu uwzględnił skargę, stwierdzając nieważność MPZP Udanin w całości.

WSA we Wrocławiu podzielił zarzuty i argumentację skargi generalnie w całości, za wyjątkiem kwestii odnoszących się do zgodności z prawem regulacji zawartej w § 7 ust. 1 oraz § 28 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b i lit. c we fragmencie "i/lub uzupełniającego", § 28 pkt 3 lit. e i lit. f we fragmencie "i uzupełniającego", § 29 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 38 pkt 2 lit. b, § 39 pkt 2 lit. b, § 40 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały.

Zdaniem tegoż sądu pominięcie przez Radę Gminy jednego z wymienionych w art. 15 ust. 2 Upzp katalogu elementów planu miejscowego, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W szczególności wskazano, że czynność zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu nastąpiła po dniu 1 lipca 2014 r. (tj. po dacie wejścia w życie ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2013 r., poz. 1446 – dalej UzmPrd z 2013). Analizując treść § 12 ust. 6 MPZP Udanin stwierdzono, że nie odniesiono się w jego treści do minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przywołano treść art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp ustaloną w brzmieniu art. 5 UzmPrd z 2013. Zdaniem sądu *a quo* prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc. Tym minimalnym wymogom – zdaniem sądu wojewódzkiego – nie sprostała Rada Gminy Udanin, nie podając w § 12 ust. 6 uchwały, że w ramach tam wskazanej liczby miejsc postojowych zawarte są już miejsca do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową. W zaskarżonej uchwale brak jest jakiegokolwiek regulacji odnoszącej się do miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Wskazując przy tym na wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 5 Upzp obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych, sąd pierwszej instancji przyjął, że Rada Gminy, będąc związana tym katalogiem, nie mogła pominąć żadnego z wymienionych w nim elementów. Wskazał, że przepis art. 15 ust. 2 Upzp stanowi bowiem normę o charakterze *ius cogens*.

Sąd pierwszej instancji uznał, że Rada Gminy Udanin powinna była uwzględnić zaistniałe zmiany art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp i w odpowiednim zakresie, pomimo dokonanych już uzgodnień, przeprowadzić aktualizację projektu planu miejscowego do obowiązującego stanu prawnego.

W ocenie sądu pierwszej instancji rację miał Wojewoda Dolnośląski podnosząc zarzut podjęcia § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 Upzp oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Sąd wojewódzki stwierdził także, że przepis § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały w zakwestionowanym brzmieniu stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości, przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza "zmianę położenia tej strefy", przy czym nie wskazuje trybu i sposobu dokonania owej zmiany. Zdaniem tegoż sądu konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały odnośnie zakazu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Brak natomiast wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszergowanych w klasach I-III, sąd pierwszej instancji potraktował jako istotne uchybienia procedury planistycznej, co uzasadniało wniosek o stwierdzenie nieważności § 17 pkt 2 lit. b we fragmencie "zarówno napowietrznej jak i", § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" oraz § 41 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" skarżonej uchwały.

Skargą kasacyjną – reprezentowana przez pełnomocnika – Rada Gmina Udanin oraz Gmina Udanin zaskarżyła w całości ww. wyrok, opierając ją na:

1. naruszeniu przez WSA we Wrocławiu przepisów prawa materialnego, polegające na:

a) naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp (w brzmieniu ustalonym w Dz. U. z 2015 r., „Nr 199 ze zm.”) oraz art. 12a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm., Udp) poprzez błędne przyjęcie, że Rada Gminy Udanin winna była w uchwale odwołać się do ww. przepisu Upzp lub do art. 12a Udp w zakresie minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jak również błędne przyjęcie, że określenie w § 12 ust. 6 uchwały wskaźników jest niewystarczające, podczas gdy zestawienie wskaźników oraz brzmienia art. 12a Udp stanowią wyczerpującą regulację w pełni zabezpieczającą interesy osób niepełnosprawnych i nie ma konieczności

uszczegóławiania tych kwestii w uchwale, czym WSA we Wrocławiu naruszył wskazane przepisy poprzez ich błędną wykładnię;

b) naruszeniu z art. 8 ust. 1 UzmPrd z 2013, w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp poprzez błędne przyjęcie, że Rada Gminy Udanin winna była w ogóle określać minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, podczas gdy przepis ten zwalniał Radę Gminy z tego obowiązku, czym WSA we Wrocławiu naruszył wskazany przepis poprzez jego „błędną zastosowanie”;

c) naruszeniu art. 17 pkt 8 Upzp i art. 7 ust. 2 Uogrl z uwagi na przyjęcie, że Wójt Gminy Udanin zobowiązany był do uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów a brak wystąpienia o taką zgodę stanowi istotne naruszenie procedury planistycznej skutkującej unieważnieniem uchwały, podczas, gdy zgoda taka nie była potrzebna, czym WSA naruszył wskazany przepis poprzez jego „błędną zastosowanie”;

d) naruszeniu art. 28 ust. 1 Upzp, poprzez błędne przyjęcie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia procedury planistycznej, które powodują nieważność uchwały w całości, podczas, gdy przesłanki takie nie zaistniały lub zaistniały co najwyżej w zakresie pozwalającym na stwierdzenie nieważności pojedynczych postanowień uchwały, czym WSA naruszył wskazany przepis poprzez jego błędne zastosowanie;

2. naruszeniu przez WSA we Wrocławiu przepisów postępowania, uchybienie którym miało istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na:

a) naruszeniu art. 25 § 1 Ppsa i art. „33 ust. 2” Ppsa w zw. z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez nieprawidłowe ustalenie strony przeciwnej, tj. uznanie Gminy Udanin za stronę niniejszego postępowania, podczas gdy stroną tą być powinna Rada Gminy Udanin;

b) naruszenia art. „1 § 2” Ppsa w zw. z art. 3 § 1 Ppsa oraz art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 12 Ppsa oraz w zw. z art. 45 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r.) poprzez rozpoznanie sprawy bez wcześniejszego rozpoznania wniosków Bożeny Garuli i Grzegorza Garuli o dopuszczenie do udziału w sprawie, co prowadziło do pozbawienia uczestnika możliwości obrony.

c) naruszeniu art. 141 § 4 zd. 1 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp polegające na niedokładnym zbadaniu sprawy oraz niepełnym i częściowo błędnym ustaleniu stanu

faktycznego będącego przedmiotem skargi, w szczególności: niespójności w zakresie uzasadnienia w zakresie zasadności uznania za stronę Rady Gminy Udanin; zaniechania wyjaśnienia zasadności stwierdzenia nieważności całej uchwały oraz oceny wpływu poszczególnych kwestionowanych przepisów na dezintegrację uchwały; przyjęcie, że Wójt Gminy Udanin zobowiązany był do uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów oznaczonych symbolem I.ZIn/1, IZIn/2, I.R/1-I.R/12 oraz II.R/1-II.R/3, podczas, gdy zgoda taka nie była potrzebna; pominięcie faktu, że § 32 pkt 5 uchwały odnosi się również do części terenów II.US/2, który bezspornie występuje na obszarze objętym planem – zarówno w części pisemnej, jak i w załączniku graficznym i stwierdzenie nieważności „tego postanowienia” w odniesieniu do terenów II.US/2.

d) art. 106 § 3 Ppsa we zw. z art. 17 pkt 8 Upzp w zw. z art. 7 Uogrl poprzez zaniechanie oceny, czy terenach oznaczonych symbolem I.ZIn/1, IZIn/2, I.R/1-I.R/12 oraz II.R/1-II.R/3 napowietrzna infrastruktura techniczna „istnieje” i uznanie, że Wójt Gminy Udanin w procedurze planistycznej winien był wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia terenów przy stanie zastałym;

e) naruszeniu art. 147 §1 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp z uwagi na uwzględnienie przez WSA we Wrocławiu skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, podczas gdy w świetle zaistniałych faktów i przy zachowaniu prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego oraz prawidłowym ich stosowaniu winien wydać orzeczenie oddalające skargę lub ograniczyć się do stwierdzenia nieważności pojedynczych zapisów uchwały. Gdyby przepisy proceduralne zostały zastosowane prawidłowo, skarga podlegałaby oddaleniu.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 185 § 1 Ppsa, skarżąca kasacyjnie wnosi o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA we Wrocławiu,
2. zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania oraz kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych za obie instancje,
3. z ostrożności procesowej wnosi o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skarżąca kasacyjnie podnosi, że brak było podstaw, aby występować o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas bonitacyjnych I-III na cele nierolnicze i nieleśne w toku procedury planistycznej w zakresie, który nastąpił faktycznie wiele lat wcześniej. Zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną tereny te zostały już skutecznie przeznaczone na cele związane z posadowieniem tam infrastruktury

nadziemnej. Podkreślano ponadto brak wykazania, aby stwierdzone naruszenia przepisów prawa miały moc dezintegrującą dla całego aktu planistycznego. Skarga kasacyjna zawiera obszerne motywy, mające wyjaśniać sposób rozumienia zarzutów kasacyjnych oraz trafność sformułowanych w niej wniosków.

W odpowiedzi Wojewody Dolnośląskiego na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wg norm przepisanych.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego zaskarżony wyrok jest prawidłowy, a zarzuty skargi kasacyjnej należy uznać za chybione i pozbawione podstaw. Z tego względu wniesiono o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wg norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 Ppsa (aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozważenie nieważność postępowania. W myśl art. 174 Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Nie dopatrzwszy się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, będąc związany granicami skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpatrzenia jej zarzutów. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

W sytuacji przytoczenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, w pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zasadniczo ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero bowiem po przesądzeniu, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym

zachowano prawidłowy tok procedury, nie uchybiając jej przepisom w stopniu, który mógłby wpłynąć na wynik sprawy, można przejść – w granicach określonych w skardze kasacyjnej – do ocen o charakterze prawnomaterialnym.

Z uwagi na sposób sformułowania podstaw wniesionej kasacji, koniecznym jest podkreślenie, że skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Należy w niej przytoczyć podstawy kasacji wraz z ich uzasadnieniem, przy czym oba te elementy muszą ze sobą korespondować. Trzeba, zatem w skardze kasacyjnej wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który zdaniem wnoszącego kasację został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Autor wniesionej skargi kasacyjnej powinien, wskazać na konkretne, naruszone przez ten sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy czy to prawa materialnego, czy też procesowego. W odniesieniu przy tym do prawa materialnego winien był wykazać, na czym polegała ich błędna wykładnia, bądź niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie przepisu. Z kolei przy zarzucie naruszenia prawa procesowego należało wskazać przepisy tego prawa naruszone przez sąd pierwszej instancji, przedstawić, na czym polegało uchybienie tym przepisom i dlaczego uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

A. Nie jest uzasadniony zarzut błędnego określenia strony przeciwnej do wnoszącego skargę organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, z treści sentencji kwestionowanego wyroku wynika jednoznacznie, że stroną przeciwną była Rada Gminy Udanin. Zgodnie z art. 32 Ppsa „W postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi”. Z sentencji cyt. wyroku wynika, że jej przedmiotem uczyniono uchwałę Rady Gminy Udanin, zaś w przedmiocie kosztów postępowania orzeczono (pkt II wyroku) wobec Gminy Udanin – „zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego...”. Takie działanie WSA we Wrocławiu nie narusza żadnego ze wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów. Oczywiście zasadnie strona skarżąca kasacyjnie wskazuje, że po myśli art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) z art. 25 § 1 Ppsa wynika, że zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa) ma także – obok osób fizycznych oraz osób prawnych – obecnie również organ administracji publicznej. Trafnie WSA we Wrocławiu przywołuje na wsparcie swego stanowiska w przedmiocie uczynienia stroną postępowania sądowego Radę Gminy Udanin motywy

zawarte w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 (a nie I „OSP” 3/12 jak w skardze kasacyjnej) – ONSAiwsa 2013, nr 2, poz. 21. W uchwale tej, eksponując szczególne znaczenie przepisów Usg odnośnie zasad reprezentacji gminy na zewnątrz przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskazywano jednakże, iż z uwagi na to, że mienie komunalne (własność i inne prawa majątkowe) należą do gminy, a za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt i to do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym – koszty sądowe zasądzane są od gminy. Dochodziło zatem do swoistego paradoksu, bo zdolność sądową przyznawano – w myśl omawianej koncepcji – radzie gminy, ale już koszty związane z uczestnictwem w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma ponosić gmina (którą reprezentuje wójt). Tym samym, zdolność sądowa rady gminy nie jest zdolnością w pełnym tego słowa znaczeniu, bo – w odniesieniu do kosztów – przyznaje się ją gminie, reprezentowanej przez wójta. W przypadku gminy oznacza to, że ustawowo przypisana wójtowi kompetencja do jej reprezentowania, obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych "na zewnątrz" w postępowaniu sądowym. Te uprawnienia wójta wynikające m. in. z osobowości prawnej gminy, dodatkowo są wzmacniane poprzez charakter jego funkcji. Z przywołanej uchwały wynika, że podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną. Ma zatem ona zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Takie poglądy odnośnie sposobu reprezentowania organów gminy w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy prezentowane były także w judykaturze w okresie sprzed podjęcia powyższej uchwały przez Naczelną Sąd Administracyjny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r., II OSK 1382/11, CBOSA.nsa.gov.pl).

B. W realiach kontrolowanej sprawy WSA we Wrocławiu nie uchybił przepisowi art. 25 § 1 Ppsa oznaczając prawidłowo Radę Gminy Udanin jako stronę postępowania ze skargi Wojewody Dolnośląskiego. Zresztą, pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie przedstawił pełnomocnictwo do działania imieniem Rady Gminy Udanin, udzielone przez wójta tej gminy. Zresztą, pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie przedstawił pełnomocnictwo do działania imieniem Rady Gminy Udanin, udzielone przez wójta tej gminy, nadto wnosząc skargę kasacyjną określono, że jest to skarga kasacyjna organu,

przy czym jako organ wnoszący wskazano zarówno Radę Gminy Udanin, jak i Gminę Udanin. Skoro wyraźnie wskazano, że jest to skarga kasacyjna „Organu”, należało przyjąć, że chodzi o skargę kasacyjną Rady Gminy Udanin. WSA we Wrocławiu prawidłowo określił jako stronę postępowania Radę Gminy Udanin, skoro to jej uchwałę zakwestionował organ nadzoru.

C. Co się tyczy naruszenia przepisu „art. 33 ust. 2” Ppsa to zauważyć wypadnie, że artykuły Ppsa nie dzielą się na ustępy („ust.”) a na paragrafy. Traktując ujęcie jednostki redakcyjnej przez autora skargi kasacyjnej nawet jako oczywistą omyłkę i przyjmując, że chodziło w istocie o zarzut naruszenia art. 33 § 2 Ppsa, to tak ujętego zarzutu nie sposób uznać za usprawiedliwiony, gdy idzie o nieprawidłowe wskazanie strony przeciwnej do skarżącego organu nadzoru. Cyt. przepis stanowi, że „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”. Nie odnosi się zatem powyższy przepis w żadnym stopniu do zagadnienia poprawności oznaczenia strony w sprawie ze skargi organu nadzoru na uchwałę rady gminy.

D. Nie może zostać uznany za usprawiedliwiony zarzut naruszenia przepisu „art. 1 § 2” Ppsa w zw. z art. 3 § 1 Ppsa oraz art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 12 Ppsa oraz w zw. z art. 45 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) poprzez rozpoznanie sprawy bez wcześniejszego rozpoznania wniosków Bożeny Garuli oraz Grzegorza Garuli o dopuszczenie ich do udziału w sprawie wywołanej skargą organu nadzoru. Po pierwsze dlatego, że w przepisach Ppsa nie ma jednostki normatywnej określonej przez autora skargi kasacyjnej jako „art. 1 § 2”. Po drugie dlatego, że kwestia dopuszczenia w/w osób w charakterze uczestników w sprawie została prawomocnie rozstrzygnięta. Jak wynika z akt sprawy postanowieniem z dnia 9 marca 2017 r., II OZ 248/16 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie Gminy Udanin na postanowienie WSA w Wrocławiu z dnia 20 listopada 2015 r. o odmowie dopuszczenia do udziału w charakterze uczestników postępowania w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin w przedmiocie MPZP Udanin.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, który należy podzielić, wedle którego istota postępowania sądownoadministracyjnego wszczętego ze skargi wojewody wniesionej na uchwałę organu gminy na podstawie art. 93 ust. 1 Usg, wyklucza udział innych uczestników postępowania na podstawie regulacji Ppsa. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez wojewodę stanowi realizację jednego z przysługujących mu uprawnień służących wykonywaniu nadzoru nad działalnością gminy na podstawie kryterium zgodności z prawem, a zatem legitymacja skargowa tego organu oparta jest na samodzielnej podstawie prawnej - art. 93 ust. 1 Usg, która nie może być jednocześnie podstawą do wniesienia skargi przez inny podmiot. Stronami postępowania sądowego zainicjowanego skargą wojewody na uchwałę rady gminy są zatem wyłącznie wojewoda jako organ nadzoru oraz właściwy organ gminy (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2014 r., II OZ 64/14, LEX nr 1452941).

E. Zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego – art. 17 pkt 8 Upzp i art. 7 ust. 2 Uogrl z uwagi na przyjęcie, że Wójt Gminy Udanin zobowiązany był do uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów, a brak wystąpienia o taką zgodę stanowi istotne naruszenie procedury planistycznej skutkującej unieważnieniem uchwały, podczas, gdy zgoda taka nie była potrzebna, czym WSA we Wrocławiu naruszył wskazany przepis poprzez „jego błędną zastosowanie” oraz zarzut naruszenia przepisów postępowania – art. 106 § 3 Ppsa w zw. z art. 17 pkt 8 Upzp w zw. z art. 7 Uogrl poprzez zaniechanie oceny, czy terenach oznaczonych symbolem I.ZIn/1, IZIn/2, I.R/1-I.R/12 oraz II.R/1-II.R/3 napowietrzna infrastruktura techniczna „istnieje” i uznanie, że Wójt Gminy Udanin w procedurze planistycznej winien był wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia terenów przy stanie zastałym, podlegają łącznemu rozpoznaniu, albowiem pozostają ze sobą w związku. Abstrahując od niedostatków językowych skargi kasacyjnej odnośnie poprawnych reguł formułowania zwrotów w języku polskim, co może prowadzić do trudności w jednoznacznie prawidłowym odkodowaniu sposobu rozumienia powyższych zarzutów, to uznać przyjdzie, iż nie są one usprawiedliwione. W szczególności niewłaściwa jest kompilacja podstaw kasacyjnych, gdy idzie o zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego – z art. 174 Ppsa wynika, że formy podstawy kasacyjnej w odniesieniu do tego typu przepisów mają polegać bądź na „błędnej wykładni”, bądź na „niewłaściwym zastosowaniu”. Nie jest rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego domyślanie się intencji autora skargi kasacyjnej, o jaką formę naruszenia przepisów

prawa materialnego stronie skarżącej kasacyjnie chodzi, brak udziału pełnomocnika w rozprawie uniemożliwił rozstrzygnięcie tej wątpliwości.

Autor skargi kasacyjnej stawiając zarzut naruszenia art. 17 pkt 8 Upzp wyraźnie (s. 2 skargi kasacyjnej) wskazuje, że ma na myśli tekst tej ustawy w brzmieniu ustalonym w Dz. U. z 2015 r. „Nr 199”. Tu raz jeszcze przyjdzie stwierdzić, że zapewne autorowi skargi kasacyjnej chodziło o numer pozycji powyższego aktu normatywnego, albowiem zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.) „Dziennik urzędowy wydaje się z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym”. W takim przypadku przyjdzie zauważyć, że cyt. ustawa w wersji określonej w skardze kasacyjnej nie zawiera takiej jednostki redakcyjnej, jak przywoływany w niej „art. 17 pkt 8” Upzp. Wspomniany przepis został uchylony przez art. 1 pkt 5 lit. d) ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r., Nr 130, poz. 871) zmieniającej cyt. ustawę z dniem 21 października 2010 r. Skoro zatem skarżąca kasacyjnie Rada Gminy Udanin podnosi zarzut naruszenia takiego przepisu ustawowego, którego w tekście na jaki się powołano w skardze kasacyjnej brak, to nie sposób nie uznać nieskuteczności takiego zarzutu.

F. Umknęło uwadze autorowi skargi kasacyjnej, że WSA we Wrocławiu jako przepis Upzp, z którego wynikają oznaczone obowiązki organu przedstawiającemu projekt planu, w aspekcie dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych oznaczonych klas na cele nierolnicze, wskazywał art. 17 pkt 6 lit. c Upzp (por. s. 26 i n. uzasadnienia wyroku II SAWr 559/15). W skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu naruszenia cyt. przepisu, tym samym – w kontekście związania jej granicami (art. 183 § 1 Ppsa) – Naczelny Sąd Administracyjny nie może czynić przedmiotem swych ocen zasadność zastosowania tego przepisu przez sąd pierwszej instancji, w kontekście chociażby treści art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przy uwzględnieniu daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu.

G. Gdy chodzi z kolei o zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 Uogrl, to – uwzględniając powyższe uwagi odnośnie nieprecyzyjności sformułowania podstawy kasacyjnej – należy zauważyć, iż cyt. przepis ogranicza się wyłącznie do wskazania klas gruntów rolnych oraz oznaczonych gruntów leśnych, w odniesieniu do których wymagana jest

zgoda właściwych organów na przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. W skardze kasacyjnej nie wskazano na czym ma polegać takie naruszenie wskazanego przepisu prawa materialnego. Wątpliwości tych nie rozwiewa uzasadnienie powyższego zarzutu kasacyjnego, albowiem poza stwierdzeniem w motywach skargi kasacyjnej, że plan w tym aspekcie ograniczał się do sankcjonowania stanu istniejącego w oznaczonych konturach planistycznych, w konkluzji uzasadnienia tego zarzutu stwierdzono, że „powyższe przekłada się na naruszenie przez WSA przepisów procedury”. Te okoliczności prowadzą do wniosku, że zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 Uogrl jako przepisu prawa materialnego nie mógł zostać uznany za oparty na usprawiedliwionej podstawie.

I. Jako nieusprawiedliwiony – uwzględniając motywy zawarte w pkt E. i G. niniejszego uzasadnienia – przyjdzie ocenić zarzut naruszenia art. 106 § 3 Ppsa w zw. z art. 17 pkt 8 Upzp w zw. z art. 7 Uogrl poprzez zaniechanie oceny, czy terenach oznaczonych określonymi symbolami napowietrzna infrastruktura techniczna „istnieje” i uznanie, że Wójt Gminy Udanin w procedurze planistycznej winien był wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia terenów przy stanie zastałym. Wbrew obowiązкови z art. 176 Ppsa ograniczono się do przytoczenia takiej podstawy kasacyjnej, ale nie wskazano żadnego jej uzasadnienia. Przywołany w tej podstawie przepis art. 106 § 3 Ppsa określa, że „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. Ze skargi kasacyjnej nie wynika w żaden sposób o jaki dokument (jakie dokumenty) chodzi autorowi skargi kasacyjnej, z protokołu rozprawy przed sądem pierwszej instancji nie wynika ponadto, aby dowody z dokumentów sąd wojewódzki przeprowadzał, o takie dowody nie wносиły także strony.

Co się tyczy powiązania zarzutu naruszenia art. 106 § 3 Ppsa z art. 7 Uogrl, to wypadnie zauważyć, iż ten ostatni przepis ma rozbudowaną strukturę wewnętrzną, dzieli się na szereg ustępów. Strona skarżąca konstruując w taki sposób powyższy zarzut uchybiła obowiązкови przedstawienia konkretnego przepisu, któremu w jej ocenie uchybił sąd pierwszej instancji, nie zważając w ogóle na ciężący na niej obowiązek konkretnego przedstawienia normy prawnej, której zarzucała naruszenie, tj. z podaniem numeru artykułu, paragrafu, ustępu, punktu oraz innych jednostek redakcyjnych (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1997 r. sygn. akt III CKN 29/97, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 96). Ma to szczególnie istotne znaczenie, gdy w zależności od jednostki redakcyjnej, określony przepis odnosi się do

różnych hipotez, a rozbudowana redakcja przepisu nie pozwala na oczywiste przypisanie normy prawnej do treści zarzutu. Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie miała miejsce w odniesieniu do wskazanego w kasacji zarzutu naruszenia art. 7 Uogrł. Powyższe uchybienia uniemożliwiły odniesienie się do tych zarzutów, bowiem Naczelny Sąd Administracyjny nie jest upoważniony do samodzielnego precyzowania treści podstaw kasacji.

J. Nie jest oparty na usprawiedliwionej podstawie zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 UzmPrd z 2013 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp poprzez „błędne przyjęcie, że Rada Gminy Udanin winna była w ogóle określać minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, podczas gdy przepis ten zwalniał Radę Gminy z tego obowiązku, czym WSA naruszył wskazany przepis poprzez „jego błędną zastosowanie””. Art. 8 ust. 1 UzmPrd z 2013 stanowi, że „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Powyższa ustawa (art. 5 UzmPrd z 2013) wprowadziła zmianę w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp odnośnie uwzględniania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Trafnie WSA we Wrocławiu dokonał wykładni przepisu art. 8 ust. 1 UzmPrd z 2013 wskazując, że skoro w przedmiotowej sprawie ogłoszono o publicznym wyłożeniu projektu planu po dniu wejścia w życie cyt. ustawy (tj. po 1 lipca 2014 r.) to przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp w zmienionym cyt. ustawą brzmieniu miał zastosowanie w sprawie. Niezasadne jest przy tym stwierdzenie sądu wojewódzkiego, iż „wskazany przepis intertemporalny nie mógł znaleźć zastosowania”. Przeciwnie – właśnie dokonana przez sąd *a quo* wykładnia art. 8 ust. 1 UzmPrd z 2013 jest przykładem oznaczonego i poprawnego – w ocenie Sądu – zastosowania cyt. przepisu.

K. W konsekwencji uwag z pkt J. niniejszego uzasadnienia uznać przyjdzie, że nie jest oparty na usprawiedliwionej podstawie także zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp poprzez błędne przyjęcie, że Rada Gminy Udanin winna była w uchwale odwołać się do ww. przepisu Upzp lub do art. 12a Udp w zakresie minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jak również błędne przyjęcie, że określenie w § 12 ust. 6 uchwały wskaźników jest niewystarczające, poprzez ich błędną wykładnię.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp w brzmieniu, które miało zastosowanie do zaskarżonej uchwały „W planie miejscowym określa się obowiązkowo:... zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Jak to zasadnie przyjął sąd wojewódzki – pomijając oczywistą omyłkę, że nie chodziło mu o interpretację „art. 15 ust. 1 pkt 6 Upzp” (s. 17 wyroku II SA/Wr 559/15) – przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp, rozumiany zgodnie z regułami wykładni językowej, nie pozwala na wyprowadzenie z jego brzmienia w sposób jednoznaczny dodatkowego zastrzeżenia, zgodnie z którym w planie miejscowym należy każdorazowo, poza określeniem w sposób odrębny ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, dodatkowo określić również minimalną liczbę miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także odrębnie dla każdego rodzaju tych miejsc sposób ich realizacji. Zgodzić należy się z sądem pierwszej instancji, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą cyt. przepisu będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Oznacza to, że w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc.

Gdy chodzi o zarzut błędnej wykładni przepisu art. 12a Udp, to zauważyć wypadnie, że przepis ten posiada rozbudowaną strukturę, dzieląc się na dwa ustępy. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że skarga kasacyjna jest wysoce sformalizowanym środkiem prawnym dla wzruszenia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, a zatem musi spełniać wymogi ustawowe określone w art. 176 w zw. z art. 174 Ppsa. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, jak i ich uzasadnienie musi być precyzyjne, gdyż z uwagi na związanie sądu kasacyjnego granicami skargi kasacyjnej – sąd nie może zastępować strony i precyzować czy uzupełniać przytoczonych podstaw kasacyjnych, czy też ich uzasadnienia. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny

przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu. Warunek przytoczenia podstawy kasacyjnej i jej uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd drugiej instancji do domyślania się, który przepis prawa autor kasacji miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia przepisów postępowania. Te okoliczności, jak i samo uzasadnienie skargi kasacyjnej Rady Gminy Udanin prowadzi do wniosku, że zarzut błędnej wykładni art. 12a Udp wymyka się kontroli Sądu.

Nie dopuścił się zatem sąd wojewódzki błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp w ten sposób, że oczekiwał od rady gminy oznaczenia w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego projekt został publicznie wyłożony do wglądu pod dniem 1 lipca 2014 r., że określone w jego ustaleniach minimalne liczby miejsc parkingowych obejmują także miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Nie stanowi także o trafności zarzutu Rady fakt użycia przez sąd wojewódzki w jednym z fragmentów swych wywodów stwierdzenia „samochodów wyposażonych w kartę parkingową”, nie zaś użycia pojęcia „pojazdów wyposażonych w kartę parkingową”, przyjdzie bowiem zauważyć, że uwaga sądu w tym aspekcie miała naturę przykładową, nadto konweniowała z treścią samych ustaleń planistycznych (w § 12 ust. 6 MPZP Udanin użyto określenia „stanowiska postojowe dla samochodów...”).

L. Chybione jest wywodzenie o naruszeniu przepisu art. 141 § 4 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp polegające na „niedokładnym zbadaniu sprawy oraz niepełnym i częściowo błędnym ustaleniu stanu faktycznego będącego przedmiotem skargi, w szczególności niespójności uzasadnienia w zakresie zasadności uznania za stronę Rady Gminy Udanin oraz przyjęcie, że Wójt Gminy Udanin zobowiązany był do uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów oznaczonych konkretnymi symbolami, podczas, gdy zgoda taka nie była potrzebna.

Z art. 141 § 4 Ppsa wynika, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a ponadto jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Zarzut naruszenia cyt. przepisu może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, sąd wojewódzki nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15

lutego 2010 r., II FPS 8/09, LEX nr 552012; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Za jego pomocą nie można natomiast skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu, co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Z tych przyczyn kwestie subiektywnej oceny jako niespójnego uzasadnienia zaskarżonego wyroku, gdy chodzi o oznaczenie strony zaskarżonej, jak i zagadnienie uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia oznaczonych gruntów, jak również pominięcia występowania na rysunku planu terenów II.US/2, nie mogą być skutecznie zwalczane poprzez podniesienie zarzutu naruszenia przepisu art. 141 § 4 Ppsa.

M. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuty naruszenia art. 28 ust. 1 Upzp, art. 141 § 4 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp oraz art. 147 § 1 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp powinny podlegać łącznemu rozpoznaniu, albowiem pozostają ze sobą w związku. W dacie podejmowania przez Radę Gminy Udanin zaskarżonej uchwały przepis art. 28 ust. 1 Upzp określał, że „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”, zaś przywołany w skardze kasacyjnej przepis art. 147 § 1 Ppsa przewiduje, że „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności”. Rada Gminy Udanin podnosząc powyższe zarzuty koncentrowała się na tym, że sąd wojewódzki błędnie zastosował przepis art. 28 Upzp poprzez przyjęcie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia procedury planistycznej, które powodują nieważność uchwały w całości, podczas, gdy przesłanki takie nie zaistniały lub zaistniały co najwyżej w zakresie pozwalającym na stwierdzenie nieważności pojedynczych postanowień uchwały, nadto uchybił sąd wojewódzki przepisowi art. 147 § 1 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp z uwagi na uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, podczas gdy przy zachowaniu prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego oraz prawidłowym ich stosowaniu winien wydać orzeczenie oddalające skargę lub ograniczyć się do stwierdzenia nieważności pojedynczych zapisów uchwały. Podnosząc z kolei w tym aspekcie zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp wywodzono o „niedokładnym zbadaniu sprawy

oraz niepełnym i częściowo błędnym ustaleniu stanu faktycznego będącego przedmiotem skargi, w szczególności m. in. zaniechania wyjaśnienia zasadności stwierdzenia nieważności całej uchwały oraz oceny wpływu poszczególnych kwestionowanych przepisów na dezintegrację uchwały. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia art. 141 § 4 Ppsa Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. W orzecznictwie podkreśla się, że skutkuje to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązkiem wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, takiej kontroli (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 1620/10, CBOSA.nsa.gov.pl).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższe zarzuty są oparte na usprawiedliwionej podstawie. W judykaturze zasadnie wskazuje się, że zgodnie z art. 28 ust. 1 Upzp naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – przesłankę materialnoprawną, nakazującą uwzględnienie zasad sporządzania planu oraz przesłankę formalnoprawną, nakazującą zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Ostatnia z wymienionych przesłanek odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Pojęcie zasad sporządzania planu należy natomiast wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3317/14, LEX nr 2199461). Zarazem jednak podtrzymać wypadnie to stanowisko prezentowane w orzecznictwie, zgodnie z którym redakcja art. 28 ust. 1 Upzp posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy. W konsekwencji należy wskazać, że wadliwość dotycząca tylko niektórych terenów objętych planem nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu. Tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan, w

całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13, LEX nr 1658035).

Zdaniem Sądu zasadny jest zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 Upzp oraz przepisu art. 141 § 4 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp, a w konsekwencji art. 147 § 1 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp w takim zakresie, w jakim sąd wojewódzki stwierdził nieważność MPZP Udanin w całości. Wykładnia przepisu art. 28 ust. 1 Upzp prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2014 r., II OSK 207/14, CBOSA.nsa.gov.pl). W zaskarżonym wyroku brak jest przekonujących rozważań dotyczących tego, czy ewentualne stwierdzenie nieważności nie powinno dotyczyć jedynie części uchwały. Rozważając tę kwestię należało wziąć pod uwagę rozmiar i rangę naruszeń prawa i dokonać oceny tego, czy ustalenia planu w zakresie niezgodności ze wskazanymi przez sąd wojewódzki przepisami są na tyle wadliwe i ściśle związane z przeważającą częścią ustaleń planu, że nie ma możliwości wyeliminowanie jedynie postanowień naruszających zasady sporządzania planu, tak by zakres pozostawionych zapisów planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów. Powinien sąd pierwszej instancji wypowiedzieć się także, czy pozostawienie w mocy pozostałych zapisów planu miejscowego nie doprowadzi do tego, że uchwała planistyczna będzie nieczytelna bądź niekompletna. W tym aspekcie uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji narusza wymogi art. 141 § 4 Ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 Upzp.

WSA we Wrocławiu stwierdził w motywach swego wyroku dokonując wykładni przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp, że „prawidłową realizację analizowanego obowiązku można odnieść, np. do wskazania obszaru, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona. Może być to również wyłącznie teren dróg publicznych” (s. 18 uzasadnienia). Zarazem tuż po tym stwierdzeniu wskazano dalej, że „w realiach niniejszego planu miejscowego można bez większego problemu wskazać takie przeznaczenia terenu, w których ze względu na ogólną dostępność należało zabezpieczyć miejsca do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczności wyznaczenia takich miejsc są tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, czy też tereny zajęte przez obiekty biur i administracji, banków, handlu i usług, hurtowni, targowisk, oświaty, sportu i rekreacji, kościołów, cmentarzy, domów kultury i gastronomii, rejonowych przychodni zdrowia, prywatnych przychodni i gabinetów lekarskich, hoteli, pensjonatów i agroturystyki. Bezsporne są zatem okoliczności faktyczne wskazujące, że na obszarze objętym planem istnieje "zapotrzebowanie" na miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową" (s. 19 uzasadnienia). Takie stwierdzenia pozostają jednak ze sobą w rozżewie, skoro sąd pierwszej instancji uwzględniając skargę organu nadzoru stwierdził nieważność uchwały planistycznej w całości, to winien jednoznacznie wypowiedzieć się, czy zabezpieczenie miejsc parkingowych dla posiadaczy kart parkingowych może odnosić się wyłącznie do terenu dróg publicznych, czy także jest obowiązkowe w odniesieniu do innych terenów. Ma to istotne znaczenie, albowiem sąd wojewódzki nie zwrócił szczególnej uwagi, że w myśl § 12 ust. 8 uchwały „Dopuszcza się realizację miejsc postojowych na terenach dróg publicznych formie wydzielonych placów postojowych, pasów i zatok postojowych, na warunkach określonych w przepisach odrębnych” (podkr. Sądu). Wątpliwość co do jednoznacznego stanowiska sądu w tym zakresie powoduje dalsze stwierdzenie, wedle którego „minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinna zostać ustalona w ramach ustaleń ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, który to wymóg należy odnieść do każdego z przeznaczeń terenów ujętych w planie miejscowym” (s. 20 uzasadnienia).

W realiach przedmiotowej sprawy za przedwczesne zatem przyjdzie uznać stanowisko sądu pierwszej instancji, że „uzasadnionym okazał się zawarty w skardze wnioski o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp”. Takie stwierdzenie zresztą samo w sobie jest nietrafne, skoro Rada Gminy Udanin nie mogła dopuścić się naruszenia samego przepisu art. 28 ust. 1 Upzp, ile można było jej przypisać jedno z naruszeń, o których mowa w cyt. przepisie. Raz jeszcze wypadnie przywołać, że chodziło w tym przypadku o naruszenie „zasad sporządzania planu miejscowego”, nie zaś „istotnego naruszenie trybu” jego sporządzenia. Posłużenie się zatem przez sąd wojewódzki określeniem „istotne naruszenie” przepisu art. 28 ust. 1 Upzp jest nieuzasadnione w kontekście nakazu wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego przez ten sąd rozstrzygnięcia.

N. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że wyłącznie skuteczne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej ujęte w pkt M. niniejszego uzasadnienia. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez WSA we Wrocławiu oznacza, że sąd ten raz jeszcze rozpozna skargę Wojewody Dolnośląskiego, biorąc pod uwagę ocenę wyrażoną w niniejszym wyroku oraz uwzględniając przy tym, że doszło do zmiany brzmienia art. 28 ust. 1 Upzp (nadany mu na mocy art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777) zmieniającej nin. ustawę z dnia 18 listopada 2015 r. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 28 ust. 1 Upzp 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. Mając powyższe na uwadze NSA, na podstawie art. 185 § 1 Ppsa, orzekł jak w sentencji.

O. W ocenie Sądu zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, o którym mowa w art. 207 § 2 Ppsa, co nakazywało odstąpić od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sillorski

starszy inspektor sądowy

