

Sygn. akt II OSK 3354/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędziowie	{ sędzia NSA Barbara Adamiak sędzia del. WSA Piotr Korzeniowski /spr./
Protokolant	asystent sędziego Tomasz Bogdan Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2019 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rady Gminy Mińsk Mazowiecki
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt IV SAWa 2438/16
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Mińsk Mazowiecki
z dnia 27 maja 2004 r., nr XVIII/262/04
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów wsi
Cielechowizna, Chochół, Huta Mińska, Marianka, Tartak, Prusy oraz Gliniak w gminie
Mińsk Mazowiecki

1. oddała skargę kasacyjną;
2. zasądza od Gminy Mińsk Mazowiecki na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Czufnara

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 21 września 2017 r., sygn. IV SA/Wa 2438/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: Sąd I instancji), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2017 r. sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 27 maja 2004 r., nr XVIII/262/04, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów wsi Cielechowizna, Chochół, Huta Mińska, Marianka, Tartak, Prusy oraz Gliniak w gminie Mińsk Mazowiecki, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 212, 214/1, 214/2, 221/1, 221/3, 221/4, 221/6, 222/6, 223, 229, 231/2, 233/1, 233/2, 234/2, 236/6, 236/8, 237, 238/2, 238/4, 238/5, 240/1, 242/1, 244, 245, 246/5, 265, 268, 271, 277, 280, 283, 286, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373/2, 374/2 oraz 375 z obrębu 0027, położonych w miejscowości Marianka, gmina Mińsk Mazowiecki oraz zasądził od Gminy Mińsk Mazowiecki na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał, że zasługuje na akceptację stanowisko Wojewody, zgodnie z którym dokonując zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne dla działek obecnie oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 212, 214/1, 214/2, 221/1, 221/3, 221/4, 221/6, 222/6, 223, 229, 231/2, 233/1, 233/2, 234/2, 236/6, 236/8, 237, 238/2, 238/4, 238/5, 240/1, 242/1, 244, 245, 246/5, 265, 268, 271, 277, 280, 283, 286, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373/2, 374/2 oraz 375 z obrębu 0027, położonych w miejscowości Marianka, gmina Mińsk Mazowiecki, organ naruszył tryb postępowania. Według Sądu I instancji, stan faktyczny istotny z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy został szczegółowo opisany w uzasadnieniu skargi Wojewody. Z ustaleń tych wynika, że w dacie podejmowania skarżonej uchwały, tj. w dniu 27 maja 2004 r., tereny stanowiące obecnie działki o numerach ewidencyjnych: 212, 214/1, 214/2, 221/1, 221/3, 221/4, 221/6, 222/6, 223, 229, 231/2, 233/1, 233/2, 234/2, 236/6, 236/8, 237, 238/2, 238/4, 238/5, 240/1, 242/1, 244, 245, 246/5, 265, 268, 271, 277, 280, 283, 286, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373/2, 374/2 oraz 375 z obrębu 0027, położone w miejscowości Marianka, gmina Mińsk Mazowiecki, znajdowały się częściowo lub w całości w użytku leśnym.

W odniesieniu do tych terenów nie uzyskano decyzji wyrażającej zgodę na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne. Zdaniem Sądu I instancji, ustalenia faktyczne, poczynione przez Wojewodę, pozwalają uznać za uzasadniony zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 7 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd I instancji podniósł, że zgodnie z uchwalonym w dniu 24 maja 2004 r. planem zagospodarowania przestrzennego w stosunku do działek obecnie oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 212, 214/1, 214/2, 221/1, 221/3, 221/4, 221/6, 222/6, 223, 229, 231/2, 233/1, 233/2, 234/2, 236/6, 236/8, 237, 238/2, 238/4, 238/5, 240/1, 242/1, 244, 245, 246/5, 265, 268, 271, 277, 280, 283, 286, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373/2, 374/2 oraz 375 z obrębu 0027, położonych w miejscowości Marianka, gmina Mińsk Mazowiecki, dokonana została zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej z dopuszczeniem zabudowy rekreacyjnej, oznaczona symbolem 7 MNu,ZR). Taka zmiana wymagała, w trakcie prac nad planem, zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

W skardze kasacyjnej Rada Gminy Mińsk Mazowiecki (dalej: skarżący kasacyjnie organ) na podstawie art. 173 §1 p.p.s.a., zaskarżyła w całości wyrok Sądu I instancji.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., nr 15, poz.139, ze zm.) w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z błędnym przyjęciem, że wystąpiły przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., naruszenie art. 133 § 1 p.p.s.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy przez podjęcie zaskarżonego orzeczenia z pominięciem całokształtu okoliczności sprawy i zgromadzonego w aktach materiału dowodowego.

Wskazując na powyższe, na podstawie art. 188, art. 185 § 1 i art. 203 pkt 1 p.p.s.a., wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm

przepisanych. Skarżący kasacyjnie organ, na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a., wniósł także o rozpatrzenie skargi na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że tereny, na których położone są działki, i w odniesieniu do których stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały, we wcześniej obowiązującym planie zagospodarowania z 1989 r. (uchwała Nr 6/19/89 Gminnej Rady Narodowej z 27 lutego 1989 r.) przeznaczone były na cele zabudowy zagrodowej i oznaczone symbolem 5ZR, a obowiązująca ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 5 ust. 2 pkt 3 wymagała uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele zabudowy zagrodowej. W kolejnym obowiązującym planie miejscowym z 19 września 1994 r. (uchwała Nr 111/24/94 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki) wskazane działki przeznaczone były pod tereny zabudowy letniskowej oznaczonej symbolem ZR, a zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele budownictwa letniskowego nie była wymagana. Skoro zatem działki te uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia już w 1989 r., to zgoda ta obowiązywała również przy uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego w 2004 r. Według skarżącego kasacyjnie organu istotne jest, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wprowadzają konieczności określenia konkretnego przeznaczenia, na jaki zostaje wydana zgoda na zmianę przeznaczenia. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów jest decyzją administracyjną, a zatem raz udzielona obowiązuje do czasu jej uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności. Nie zachodzi zatem potrzeba uzyskiwania kolejnych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów przy opracowywaniu kolejnych planów, gdy taka decyzja została już wydana i obowiązuje. Skarżący kasacyjnie organ podniósł, że Sąd I instancji, przy podejmowaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia, pominął całokształt okoliczności sprawy i zgromadzony materiał dowodowy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej Gminy Mińsk Mazowiecki w całości oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej: p.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skargach kasacyjnych jej

podstawami, określonymi w art. 174 p.p.s.a. Ponadto zgodnie z treścią art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej powołano art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.

Na wstępie dalszych rozważań należy wskazać, że stopień skuteczności skargi kasacyjnej zależy od stopnia precyzji określenia jej zarzutów. Autor skargi kasacyjnej wyznacza bowiem zakres kontroli instancyjnej, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślania się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej. Przytoczenie podstawy skargi kasacyjnej oraz jej uzasadnienie musi więc być precyzyjne, z uwagi na związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej. Sąd nie może zastępować strony i precyzować czy uzupełniać przytoczonych podstaw kasacyjnych, czy też ich uzasadnienia.

W pierwszej kolejności oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego objęty został zarzut przedstawiony w pkt 2 skargi kasacyjnej, dotyczący naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. Odnosząc się do tego zarzutu wskazać należy, że nie jest on zasadny. Sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, rozpatrując ją na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza oparcie rozstrzygnięcia na istotnych w sprawie faktach, udokumentowanych w aktach sprawy. Obowiązek ten należy rozumieć jako orzekanie na podstawie materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy i stanowiącego podstawę faktyczną wydania zaskarżonego aktu, ale też jako zakaz wykraczania poza ten materiał. Naruszenie zasady uregulowanej w art. 133 § 1 p.p.s.a. może stanowić, w ramach art. 174 pkt 2 p.p.s.a., usprawiedliwioną podstawę kasacyjną, jeżeli polega w szczególności na: 1) oddaleniu skargi, mimo niekompletnych akt sprawy, 2) pominięciu istotnej części tych akt, 3) przeprowadzeniu postępowania dowodowego z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a. i 4) oparciu orzeczenia na własnych ustaleniach sądu, tzn. dowodach lub faktach nieznajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a. Naruszeniem zatem art. 133 § 1 p.p.s.a. będzie takie przeprowadzenie kontroli legalności zaskarżonego aktu, które

doprowadzi do przedstawienia przez Sąd I instancji stanu sprawy w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i ustaleń dokonanych w zaskarżonym akcie administracyjnym przy jednoczesnym niekwestionowaniu tych ustaleń. Autor skargi kasacyjnej nie wyjaśnił, na czym polegał wpływ zarzucanego naruszenia tego przepisu na wynik sprawy. Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. mogłoby dojść, gdyby Sąd I instancji pominął dokonane w sprawie ustalenia faktyczne, czy też dokonał własnych. Na takie naruszenia skarga kasacyjna nie wskazuje. Autor skargi kasacyjnej w sposób ogólny podnosi, że podjęcie zaskarżonego orzeczenia nastąpiło z pominięciem całokształtu okoliczności sprawy i zgromadzonego w aktach materiału dowodowego. Odnosząc się do tak uzasadnionego zarzutu zauważyć należy, że Sąd I instancji, wydając zaskarżony wyrok, prawidłowo oparł się na zgromadzonym materiale, nie pominął żadnych dowodów i nie orzekał na podstawie dowodów nieistniejących.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów opisanych w pkt 1 skargi kasacyjnej dotyczących naruszenia prawa materialnego, należy uznać je za bezzasadne. Autor skargi kasacyjnej, zarzucając naruszenie prawa materialnego, nie wskazał czy naruszenie to nastąpiło przez błędną wykładnię prawa, czy niewłaściwe zastosowanie. Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia prawa materialnego „w związku z błędnym przyjęciem, że wystąpiły przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały”. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu z 27 maja 2004 r., Dz. U. z 1995 r. nr 16 poz. 78 ze zm.) przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, wymagało uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy rozstrzyga zagadnienie dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym. W niniejszej sprawie, organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia. Oznacza to, że nie mógł dokonać zmiany przeznaczenia w odniesieniu do działek wskazanych w wyroku Sądu I instancji. Dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady

gminy w całości lub części (por. wyrok NSA z 4 marca 2014 r., sygn. II OSK 2730/13, LEX nr 1495297). Skoro Rada dokonała powyższej zmiany bez uzyskania zgody wojewody, to stwierdzić należy, że Sąd I instancji prawidłowo stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 212, 214/1, 214/2, 221/1, 221/3, 221/4, 221/6, 222/6, 223, 229, 231/2, 233/1, 233/2, 234/2, 236/6, 236/8, 237, 238/2, 238/4, 238/5, 240/1, 242/1, 244, 245, 246/5, 265, 268, 271, 277, 280, 283, 286, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373/2, 374/2 oraz 375 z obrębu 0027, położonych w miejscowości Marianka, gmina Mińsk Mazowiecki.

Ponadto wyjaśnić należy, że skoro działka jest terenem leśnym, to nie ma znaczenia wielkość rzeczywistego zalesienia tej działki. Dopóki taki wpis będzie znajdował się w ewidencji gruntów, dopóty organy w procedurze uchwalenia planu miejscowego są zobowiązane do respektowania jej przeznaczenia jako teren leśny.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku i oddalił skargę kasacyjną. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Maria Szufnara

starszy inspektor sądowy