

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2021 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący                      Sędzia WSA Kaja Angerman  
Sędziowie Sędzia WSA Joanna Borkowska Sędzia WSA Aneta  
Dąbrowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2021 roku sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Klembów z dnia 9 grudnia 2003 roku nr XV11104/2003 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 423 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Sitki, gmina Klębów, w zakresie w jakim usytuowana jest na terenie oznaczonym symbolem C3.M-2.



## UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki (dalej: „Wojewoda” „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr XVI/104/2003 Rady Gminy w Klembowie z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Centrum" gmina Klembów (dalej odpowiednio: „zaskarżona uchwała”/„plan”/„Rada”). Skarżący zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działki oznaczonej obecnie numerem ewidencyjnym 423 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Sitki, gmina Klembów, powstałej w wyniku podziału pierwotnych działek oznaczonych numerami 390 i 391 z obrębu 0014, w zakresie w jakim usytuowana jest ona na terenie oznaczonym symbolem C3.M-2.

Wojewoda zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie: art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych w związku z art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla działki oznaczonej obecnie numerem ewidencyjnym 423 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Sitki, gmina Klembów, powstałej w wyniku wtórnego podziału działek 390 i 391, objętej ww. planem miejscowym

Uzasadniając zarzuty skargi, Wojewoda wskazał w szczególności, co następuje:

Na sesji 9 grudnia 2003 r. Rada podjęła zaskarżoną uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 26 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.z.p.”) w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”). Przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały został naruszony tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwość organów, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p., co na mocy art. 27 ust. 1 u.z.p. w związku z art. 85 ust. 2 u.p.z.p., winno skutkować nieważnością zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki oznaczonej obecnie numerem ewidencyjnym 423, z obrębu 0014, położonej w miejscowości Sitki, gmina Klembów.

Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 u.z.p. w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się postanowienia przepisów szczególnych odnoszących się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń. Ponadto z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p., jednoznacznie wynika, iż organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzgadnia go, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych.

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy, organy gminy sporządzając projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobligowane były do uwzględnienia w nim postanowień wynikających z przepisów szczególnych, odnoszących się do obszaru objętego planem. Biorąc pod uwagę przepisy u.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów leśnych, to w związku z dyspozycją art. 9 ust. i art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p., zastosowanie winny mieć przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ww. ustawą, gruntami leśnymi, są grunty: określone, jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu z 9 grudnia 2003 r.), przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, (...) wymaga uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej". Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym. Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek jakimi winien kierować się organ (w dacie podejmowania skarżonej uchwały - Wojewoda Mazowiecki) przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2000, Nr 56, poz. 679 ze zm.) lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków; związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Wojewoda podkreślił, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W tym stanie prawnym naruszona została właściwość organów, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p. Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające w wyniku, którego ustalił, że w obrębie działek oznaczonych pierwotnymi numerami ewidencyjnymi 390 i 391 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Sitki, gmina Klembów (o łącznej powierzchni 1,46 ha) w dacie podjęcia uchwały występowały lasy i grunty leśne oznaczone symbolem LsVI na powierzchni 1,19 ha. Część działek oznaczonych pierwotnymi numerami ewidencyjnymi 390 i 391 w granicach użytku leśnego, została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową oznaczoną symbolem C3.M-2. Obecnie w ewidencji gruntów i budynków użytek gruntowy „LS” występuje w działkach ewidencyjnych nr 390/2, 391/2, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431 i 432. Działka oznaczona obecnie numerem ewidencyjnym 423 z obrębu 0014, położona w miejscowości Sitki (o łącznej powierzchni 0,2414 ha) stanowi w całości lasy i grunty leśne, oznaczone symbolem LsVI. Organ sporządzający plan miejscowy nie jest w stanie przedłożyć stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do ww. działki, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany jej przeznaczenia. Wójt Gminy Klembów zobligowany był do przechowywania wszelkich materiałów związanych z przedmiotowym planem miejscowym. Obowiązek ten dotyczył również przechowywania wydanych do tychże planów wszelkich zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Organ wykonawczy nie jest w stanie wylegitymować się taką zgodą. Tymczasem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie można domniemywać. Jeżeli zatem została ona udzielona to organ wykonawczy gminy, na podstawie przepisów art. 30 ust. 1 u.z.p. oraz art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, winien ją przedłożyć, jeżeli jednak dokonać tego nie może to brak jest podstaw prawnych do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne.

Rada Gminy w Klembowie - w odpowiedzi na skargę - pozostawiła skargę do uznania Sądu. Rada podniosła, że samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne może zaniechać tej zmiany bądź dokonać w miejscowym planie zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może odstąpić od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu z 9 grudnia 2003 r.) wynika, iż przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa wymagało uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej i stanowiło podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia gruntu w planie miejscowym. Rada nie jest w stanie przedłożyć stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntu w odniesieniu do działki stanowiącej obecnie działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 423 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Sitki, gmina Klembów.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sąd rozpoznał skargę Wojewody na uchwałę Rady Gminy z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>1</sup> — Dz. U. 2019, poz. 2167) — W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019, poz. 2325 ze zm.) — dalej w skrócie: "P.p.s.a.", kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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.

Skargę należało uwzględnić, stwierdzając nieważność zaskarżonego planu w zawnioskowanej części, z racji obarczenia uchwały naruszeniem trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zaskarżoną uchwałą, podjętą na podstawie art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.) — dalej w skrócie: „u.z.p.”<sup>2</sup> w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003: Nr 80. poz. 717) — dalej w skrócie: „u.p.z.p.”), Rada uchwaliła plan miejscowy. Trafnie podniósł Wojewoda, że przy podejmowaniu uchwały w części objętej skargą - naruszony został tryb postępowania planistycznego, co na mocy art. 27 ust. 1 u.z.p. w zw. z art. 85 ust. 2 u.p.z.p. winno skutkować nieważnością uchwały w stosownej części.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - dalej w skrócie: „u.s.g.”, po upływie terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Organ nadzoru, realizując kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (wyrok NSA z 15 lipca 2005r., sygn. akt II OSK 320/05, publ- NSA i WSA 2006/1/7), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznano za dopuszczalną.

Co do zasady uchwała rady gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem, jeżeli naruszenie prawa jest istotne (art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.). Z kolei art. 27 ust. 1 u.z.p. przewidywał dodatkowo, jako podstawę stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przyjmującej plan miejscowy, naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 u.z.p. Uwzględnienie skargi na uchwałę przyjmującą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.: było zatem możliwe w wypadku wystąpienia w planie wad, którym ustawodawca przydał sankcję nieważności, zarówno na podstawie art. 27 ust. 1 U.P.Z., jak i art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Są to, jak wskazano wyżej: sprzeczność z prawem, jeżeli naruszenie prawa jest istotne, naruszenie trybu postępowania lub właściwości organów.

Jak podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1422/12) art. 27 ust. 1 u.z.p., jako przepis szczególny wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., wprowadza dodatkowe, dalej idące przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, co jest wynikiem wprowadzenia w u.z.p. szczególnej procedury uchwalania planu miejscowego. Wprowadzenie w art. 27 ust. 1 u.z.p. obowiązku stwierdzenia nieważności uchwały w razie naruszenia trybu postępowania jest ponadto uzasadnione tym, że plan miejscowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności. Niezbędne było zatem zagwarantowanie ochrony praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu miejscowego poprzez zapewnienie im możliwości udziału w procedurze sporządzania planu miejscowego. Przepis art. 27 ust. 1 u.z.p. uzupełnia jedynie przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły

sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (por. Z. Niewiadomski, (w:) Zagosp PrzestrzU. Komentarz, wyd. 6, art. 28, Nb 269, Warszawa 2011).

Zgodnie z ustalonym poglądem doktryny i orzecznictwu, "tryb sporządzania" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynawszy od uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania, poprzez kolejne etapy, aż po samo uchwalenie planu.

Przepis art. 9 ust. 1 u.z.p. stanowił, że w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się postanowienia przepisów szczególnych, odnoszących się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń. Z kolei w myśl art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a u.z.p. organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzgadniał go, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych.

Z uwagi na okoliczność, że w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych, na mocy art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p. przy uchwalaniu planu zastosowanie miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1995: Nr 16, poz. 78 ze zm.) — dalej w skrócie: „u.o.g.r.l.”I gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. W myśl art. 3 ust. 2 u.o.g.r.l. ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntem, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m. in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, mogło być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.



sygn. akt IV SA/Wa 1529/20

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych (które nie stanowiły własności Skarbu Państwa) wymagało uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd: że wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

Całkowicie trafnie podniósł Wojewoda, że w części odnoszącej się do wskazanej w skardze działki gruntu oznaczonej numerem ewidencyjnym 423 położonej w miejscowości Sitki, której leśny charakter został wyczerpująco wykazany przez Wojewodę w oparciu o dokumentację zgromadzoną w aktach postępowania administracyjnego, zaskarżony plan został wydany z naruszeniem trybu, polegającym na ustaleniu nieleśnego przeznaczenia działki bez uprzedniego uzyskania przez organ planistyczny obligatoryjnej zgody na taką zmianę, przewidzianej w art. 7 ust 2 pkt 5 u.o.g.r.l. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. Bez uzyskania zgody, o której mowa powyżej organ planistyczny nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Jak już zatem wskazano, przy podejmowaniu uchwały - w części objętej skargą - naruszony został tryb postępowania planistycznego co zgodnie z wyżej przytoczonymi regulacjami musiało skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W tym stanie rzeczy Sąd — na mocy art. 147 § 1 P.p.s.a. — orzekł jak w sentencji



Na oryginale właściwe podp.

Za zgodność z oryginałem

