

Sygn. akt VII SA/Wa 283/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Marta Kołtun - Kulik (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Artur Kuś
	sędzia WSA Andrzej Siwek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **9 czerwca 2021 r.**sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**na uchwałę **Rady Gminy Wyszaków**z dnia **28 maja 2018 r.** nr **LI/548/18**w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- I. **stwierdza nieważność § 34 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 80 (teren oznaczony symbolem MN21), 233 (teren oznaczony symbolem MN30), 379, 381 i 382/4 (teren oznaczony symbolem MN4), 390/1 (teren oznaczony symbolem UMN1), 1185 (teren oznaczony symbolem MN13), 1424 i 1428 (teren oznaczony symbolem UW1) - położonych w gminie Wyszaków, obręb Świniotop;**
- III. **zasądza od Gminy Wyszaków rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(ce)

od dnia 28 sierpnia 2021 r.

Podpis sędziego/referendarza sądowego

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Eliza Jędrasik

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki (dalej: „Wojewoda, „skarżący”, „organ nadzoru”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 28 maja 2018 r., Nr LI/548/18, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki - etap A, (dalej: „uchwała”).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie przepisów:

- 1) art. 7 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2000 r., poz. 293 z późn. zm., dalej „ustawa o p.z.p.”, poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 80, 233, 379, 381, 382/4, 390/1, 1185, 1424 i 1428 z obrębu Świniotop w gminie Wyszkanie, położonych odpowiednio w ramach terenów oznaczonych symbolami: MN21, MN30, MN4, UMN1, MN13 i UW1, objętych ww. planem miejscowym;
- 2) art. 92 ust. 1 i art. 101 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Wobec powyższych naruszeń, Wojewoda wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w zakresie ustaleń:
 - a) § 34 pkt 1 i 2;
 - b) części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:
 - MN21, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 80 położonej w gminie Wyszkanie, obręb Świniotop;
 - MN30, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 233 położonej w gminie Wyszkanie, obręb Świniotop;

- MN4, stanowiącego grunt leśny w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 379,381 i 382/4, położonych w gminie Wyszaków, obręb Świniotop;
- UMN1, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 390/1 położonej w gminie Wyszaków, obręb Świniotop;
- MN 13, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1185 położonej w gminie Wyszaków, obręb Świniotop;
- UW1, stanowiącego grunt leśny w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 1424 i 1428, położonych w gminie Wyszaków, obręb Świniotop;

2) zasądzenie na rzecz Wojewody kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Skarżący wyjaśnił, że przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, w wyniku, którego ustalono następujące okoliczności faktyczne i prawne.

W odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów ewidencyjnie leśnych. Wobec tego w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zastosowanie ma art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zgodnie z ww. ww. przepisami grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne - wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6

lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Dalej Wojewoda wyjaśnił, że zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazał na uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, w której Sąd orzekł, że: „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08.”

Skarżący stwierdził, że z analizy części tekstowej i graficznej planu, w ramach terenów oznaczonych symbolami: **MN21, MN30, MN4, UMN1, MN13 i UW1** występują grunty ewidencyjnie leśne w granicach działek oznaczonych odpowiednio numerami ewidencyjnymi: **80, 233, 379, 381, 382/4, 390/1, 1185, 1424 i 1428** z obrębu Świniotop w gminie Wyszaków, dla których ustala się:

- „Dla terenów oznaczonych symbolami **MN** o numerach **od 1 do 37** ustala się przeznaczenie podstawowe - **zabudowa jednorodzinna**.” (§ 29 uchwały);
- „Dla terenów oznaczonych symbolami **UMN** o numerach **od 1 do 5** ustala się:
 - 1) przeznaczenie podstawowe - **usługi nieuciążliwe**;
 - 2) przeznaczenie uzupełniające - **zabudowa jednorodzinna**.” (§ 37 uchwały);
- „Dla terenu oznaczonego symbolem **UW1** ustala się przeznaczenie podstawowe - **obiekty i usługi z zakresu kultu religijnego**.” (§ 41 uchwały).

Natomiast, zgodnie z **wypisem z rejestru gruntów** przekazanym przy piśmie Burmistrza Wyszkowa z 22 czerwca 2018 r., znak: SRG - N.6721.1.2014, działką z obrębu 0021 Świniotop w gminie Wyszków, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **80** o powierzchni 0,37 ha **stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 0,06 ha** (LsV), grunty orne klasy VI o powierzchni 0,13 ha (RVI) oraz grunty orne klasy V o powierzchni 0,18 ha (RV);
- **233** o powierzchni 0,47 ha **stanowi grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,31 ha** (LsVI) oraz grunty orne klasy VI o powierzchni 0,16ha (RVI);
- **379 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,24 ha (LsVI);
- **381 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,24 ha (LsVI);
- **382/4 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,51 ha (LsVI);
- **390/1 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,05 ha (LsVI);
- **1185** o powierzchni 0,0775 ha **stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0299 ha** (LsV), grunty orne klasy VI o powierzchni 0,0169 ha (RVI) oraz tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,0307 ha (B);
- **1424 w całości stanowi grunty leśne klasy V** o powierzchni 2,21 ha (LsV);
- **1428** o powierzchni 2,76 ha **stanowi grunty leśne klasy IV o powierzchni 0,18 ha** (LsIV) i **klasy V o powierzchni 0,69 ha** (LsV); oraz inne tereny zabudowane o powierzchni 1,89 ha (Bi).

Wojewoda wskazał też, że z:

- dokumentacji prac planistycznych, organ sporządzający plan miejscowy uzyskał wprawdzie zgodę Marszałka Województwa Mazowieckiego wyrażoną w decyzji Nr 20/2015 z 18 lutego 2015 r., znak: RW-RM-II.7151.242.2014.MK (Nr Kanc.: 31319), **jednakże w decyzji tej jednocześnie nie wyrażono zgody na przeznaczenie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej wierzchni 3,2237 ha na cele nieleśne z przeznaczeniem pod tereny zabudowy jednorodzinnej (MN) w granicach działki m.in. oznaczonej numerem ewidencyjnym 381 z obrębu Świniotop w gminie Wyszków;**

- wyjaśnień Burmistrza Wyszkowa zawartych w piśmie z 20 czerwca 2018 r., znak: SRG - N.6721.1.2014, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 15 czerwca 2018 r., znak: WNP-I.40.1.495.2018JF: „(...) w odniesieniu do działek nr 80, 390/1, 379, 382/4, 233, 1185, 1424, 1428 położonych w Świniotopii informuję, że przedmiotowe działki zgodnie z zapisami nieobowiązującego miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków zatwierdzonego Uchwałą Rady Gminy w Wyszkanie nr XXVII/56/92 z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz. Urz. Województwa Ostrołęckiego nr 11, poz. 47), miały przeznaczenie nieleśne. Przeznaczenie to zostało powielone w zapisach zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wyszków uchwalonych uchwałą Rady Miejskiej w Wyszkanie, nr XXXII/33/2001, z dnia 28 czerwca 2001 (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 171, poz. 2700). Między tymi planami nigdy nie było przerwy. **W związku z powyższym dla przedmiotowych działek nie możemy przedstawić zgód, ponieważ nie posiadamy ich w swoich zasobach. (...) Przy opracowywaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki - etap A przedmiotowe działki nie zostały objęte wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. (...).**”

Odnosząc się do stanowiska Burmistrza Wyszkowa co do mechanizmu „automatycznego przenoszenia przeznaczenia z poprzednio obowiązującego planu miejscowego”, skarżący przywołał orzeczenia sądów administracyjnych wydane w przedmiocie niniejszej problematyki, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 21 września 2017 r. , sygn. akt IV SA/Wa 2438/16, w którym Sąd stwierdził, że „nie podzielił stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, że tereny te uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne we wcześniej obowiązującym planie miejscowym z 1989 r., na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż Rada Gminy nie przedstawiła dowodu, że kiedykolwiek zgoda taka została udzielona, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać. Pozwala to na konkluzję, o braku zgody, co stanowi o naruszeniu trybu sporządzania planu a więc musi

prowadzić do stwierdzenia jego nieważności w stosownej części, w myśl art. 27 ust. 1 ustawy o z.p.";

- 12 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 445/18, w którym Sąd „podzielił ocenę wyrażoną w przywołanym w odpowiedzi na skargę wyroku tut. Sądu z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2345/16, iż brak jest w niniejszej sprawie wiarygodnych dowodów na to, iż wymagana zgoda na zmianę leśnego przeznaczenia gruntów na cele nieleśne została uzyskana przez Gminę w toku wcześniejszej procedury planistycznej, zakończonej uchwałą Gminnej Rady Narodowej z dnia 25 lutego 1986 r.".

Wobec tego Wojewoda stwierdził, że skoro Burmistrz Wyszkowa nie jest w stanie przedłożyć stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do ww. działek (a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany ich przeznaczenia), a jednocześnie przyznaje w ww. piśmie z 20 czerwca 2018 r., że dla tych działek, stanowiących odpowiednio w całości lub w części grunty leśne, nie występowało o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, to tym samym naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów położonych w gminie Wyszków, obręb Świniotop, oznaczonych symbolami:

- **MN21**, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **80**;
- **MN30**, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **233**;
- **MN4**, stanowiącego grunt leśny w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **379,381 i 382/4**;
- **UMN1**, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **390/1**;
- **MN13**, stanowiącego grunt leśny w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **1185**;
- **UW1**, stanowiącego grunt leśny w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **1424 i 1428**;

bowiem na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej, stosownie do art. 3 pkt 2 ustawy o lasach.

Ponadto, organ nadzoru podniósł, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Lasy, o których mowa w ustawie o lasach są gruntami leśnymi w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w odniesieniu do których istnieje obowiązek uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele inne niż leśne. Tym samym, kluczowe znaczenie ma definicja zawarta w art. 3 ustawy o lasach, bowiem to ona stanowi, iż spełnienie wymienionych w niej warunków kwalifikuje powyższy grunt jako grunt leśny w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wojewoda podkreślił, że rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393, z późn. zm.) utożsamia „grunty leśne z legalną definicją „lasu” określoną w ustawie o lasach, te zaś stanowią „grunty leśne” w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Jednocześnie skarżący podkreślił, że organ sporządzający inkryminowany plan miejscowy nie jest w stanie przedłożyć stosownej zgody (decyzji) na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, również do planu ogólnego z 1992 r. czy też planu miejscowego z 2001 r., z których jak twierdzi, niejako „przeniósł” przeznaczenie.

Tak więc, w ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały, naruszony został tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co - na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. - winno skutkować nieważnością uchwały w części dotyczącej wskazanych działek.

Ponadto, Wojewoda zwrócił uwagę na to, że dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do

zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100), bowiem zgodnie z:

- art. 101 ust. 2 ww. ustawy **„Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”;**
- art. 92 ust. 1 ww. ustawy **„Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.**

Odnosząc powyższe do kontrolowanego aktu prawa miejscowego, Wojewoda wskazał, że ustalenia dla terenów zabudowy zagrodowej, zawarte w § 34 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu;

„Na terenach oznaczonych symbolami **RM** o numerach **od 1 do 3** ustala się:

- 1) minimalną powierzchnię nowo tworzonej działki budowlanej: 1500 m²,
- 2) w wyniku scalenia i podziału nieruchomości:
 - a) minimalną powierzchnię działki: 1500 m²,
 - b) minimalny kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°,
 - c) minimalną szerokość frontu działki: 20 m, (...)”,

nie mają zastosowania w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami RM1, RM2 i RM3.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują bowiem przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908, z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazał, że przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 4 czerwca 2018 r. W związku z upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, skarżący zobligowany był do skorzystania z dyspozycji art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wyszaków, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz Gminy Wyszaków kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Gmina podniosła, że to czy dany grunt jest leśny w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie decyduje wpis w ewidencji gruntów i budynków. W celu ustalenia dla potrzeb zastosowania art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy określony grunt jest gruntem leśnym, konieczne jest ustalenie, czy jest to grunt określony jako las zgodnie z przepisami ustawy o lasach albo grunt zrekultywowany dla potrzeb gospodarki leśnej albo grunt pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Następnie wskazała, że w przedmiotowej sprawie należało przyjąć pogląd, iż jeżeli określony teren został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu planu, który utracił już moc i w planie tym doszło do zmiany tego przeznaczenia, to przy sporządzaniu dla tego terenu kolejnego planu, w przypadku zamiaru przeznaczenia tego terenu na cele nieleśne, nie jest wymagane uzyskanie zgody o jakiej mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu prawidłowo wywiódł Wojewoda, że zaskarżona uchwała we wskazanej części narusza art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Jak wynika z akt sprawy skargę na uchwałę złożył Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz.713, dalej: „u.s.g.”). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. wyrok NSA z 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; a także postanowienie NSA z 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05, CBOSA).

Uchwała Rady Miejskiej w Wyszkwowie z 28 maja 2018 r. wraz z dokumentacją wpłynęła do skarżącego w dniu 4 czerwca 2018 r., w konsekwencji - wobec upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego - Wojewoda wniósł skargę na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, dalej p.p.s.a.), dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługuje stanowisko Wojewody, że dokonując zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 80 (teren oznaczony symbolem MN21), 233 (teren oznaczony symbolem MN30), 379, 381 i 382/4 (teren oznaczony symbolem MN4), 390/1 (teren oznaczony symbolem UMN1), 1185 (teren oznaczony symbolem MN13), 1424 i 1428 (teren oznaczony symbolem UW1) - położonych w gminie

Wyszków, obręb Świniotop, organ (Rada Miejska w Wyszkowie) naruszył tryb postępowania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. wprowadził wymóg uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że „Wójt, burmistrz, albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu miejscowego występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.”.

Z uwagi na okoliczność, że na obszarze objętym planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych, to zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do tych gruntów zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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 tej ustawy przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zgoda ta jest wydawana w formie decyzji administracyjnej. Decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 powyższej ustawy rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

Sąd przyjmuje za prawidłowe ustalenia faktyczne dokonane przez organ nadzoru, z których wynika, że w okresie prowadzenia procedury planistycznej i na dzień uchwalenia planu, tj. 28 maja 2018 r., w ramach terenów oznaczonych symbolami: MN21, MN30, MN4, UMN1, MN13 i UW1 występowały grunty ewidencyjnie leśne **w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:**

80, 233, 379, 381, 382/4, 390/1, 1185, 1424 i 1428 z obrębu Świniotop w gminie Wyszaków.

I tak:

- **w granicach działki nr 80** o powierzchni 0,37 ha mieści się **grunt leśny klasy V o powierzchni 0,06 ha (LsV)**,
- **w granicach działki nr 233** o powierzchni 0,47 ha **mieści się grunt leśny klasy VI o powierzchni 0,31 ha (LsVI)**,
- **działka nr 379 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,24 ha (LsVI),
- **działka nr 381 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,24 ha (LsVI),
- **działka nr 382/4 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,51 ha (LsVI),
- **działka nr 390/1 w całości stanowi grunty leśne klasy VI** o powierzchni 0,05 ha (LsVI),
- **w granicach działki nr 1185** o powierzchni 0,0775 ha **mieści się grunt leśny klasy V o powierzchni 0,0299 ha (LsV)**,
- **działka nr 1424 w całości stanowi grunty leśne klasy V** o powierzchni 2,21 ha (LsV),
- **w granicach działki nr 1428** o powierzchni 2,76 ha **mieści się grunt leśny klasy IV o powierzchni 0,18 ha (LsIV) i klasy V o powierzchni 0,69 ha (LsV)**.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy wskazać że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2000, Nr 100, poz. 1086 ze zm.) podstawę planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Skoro zgodnie z zapisami ewidencji gruntów i budynków, w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, sporne działki, tj: 379, 381, 382/4, 390/1, 1424 - stanowiły ewidencyjnie grunty leśne, a także w granicach pozostałych spornych działek, tj: 80, 233, 1185, 1428 mieściły się grunty ewidencyjnie leśne - to organ sporządzający plan miejscowy, winien był uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, by zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, mógł przeznaczyć całość terenu leśnego albo część (w zależności od nr działki) na cel inny niż leśny.

Jak wynika z pisma Burmistrza Wyszkowa z 20 czerwca 2018 r., oraz z odpowiedzi na skargę, Burmistrz nie jest w stanie przedłożyć stosownej zgody na dokonanie zmiany przeznaczenia spornego gruntu w zaskarżonym planie, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do powyższych działek a także wyżej opisanych fragmentów leśnych działek. Oznacza to, że przy uchwalaniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wyszków doszło do naruszenia obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, co prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności postanowień zaskarżonej uchwały we wskazanym w wyroku zakresie, zarówno w części tekstowej i graficznej. Część tekstowa i część graficzna planu muszą być bowiem ze sobą zgodne (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2933/19, CBOSA).

Jednocześnie należy wskazać za Wojewodą, że w odniesieniu do działki nr 381 niestanowiącej własności Skarbu Państwa, Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją z 18 lutego 2015 r., Nr 20/2015 nie wyraził zgody na przeznaczenie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki gruntu leśnego na cele nieleśne z przeznaczeniem pod tereny zabudowy jednorodzinnej (MN).

Sąd nie podziela również stanowiska, że teren działek wyżej opisanych mógł uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne we wcześniej obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. oraz ogólnym z 1992 r. Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, że Burmistrz nie przedstawił dowodu, że kiedykolwiek zgoda taka została udzielona do wskazanych terenów, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać.

Konsekwencją braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w omawianym zakresie jest istotne naruszenie procedury i zasad sporządzania planu miejscowego.

Przyjęta konstrukcja sentencji wyroku uzasadniona jest tym, że w materiale dokumentacyjnym (dołączony załącznik nr 1 do uchwały) Sąd nie dostrzegł widocznego przebiegu linii rozgraniczających grunty leśne od nieleśnych na ww. działkach nr 80, 233, 1185, 1428.

Za zasadne także Sąd przyjął argumentację organu nadzoru co do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń § 34 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Dodać także należy, że Gmina Wyszków w odpowiedzi na

skargę także nie zakwestionowała skutecznie wniosku Wojewody w tym zakresie, domagając się pomimo tego oddalenia skargi w całości.

W tym stanie sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały odnośnie działek objętych skargą, o czym orzeczono w punkcie 2 sentencji wyroku.

W zakresie ustaleń § 34 pkt 1 i 2 orzeczono w pkt 1 sentencji.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie 3 - na mocy art. 200 w zw. 205 § 2 P.p.s.a. Koszty te stanowiło wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego ustalone na kwotę 480 zł na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Eliza Jędrasik