



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 3996

WYROK NR II SA/WR 451/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna
z dnia 27 kwietnia 2006 r. nr XLI/318/06
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
wsi Szostakowice, części obrębu Sulęcín - Szostakowice - Gmina Święta Katarzyna

- I. stwierdza nieważność § 14 pkt 18, 19, 28, 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 174/1 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls -LsIV;**
- II. stwierdza nieważność § 14 pkt 18, 19, 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 173/2 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls -LsIV;**
- III. stwierdza nieważność § 14 pkt 18 i 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 171/2 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls -LsIV;**
- IV. zasądza od Gminy Miejskiej w Siechnicach na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 6 maja 2022 r. Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 27 kwietnia 2006 r., nr XLI/318/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szostakowice, części obrębu Sulęcín – Szostakowice – Gmina Święta Katarzyna, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 14 pkt 18, 19, 28, 30 i 37 części tekstowej oraz części graficznej w odniesieniu do działki nr 174/1 obręb ewidencyjny 0015, Sulęcín – Szostakowice, oznaczonej na rysunku planu symbolami 19MR/MN, 18 ZU, 28ZU, 07KD i W uchwały.

W uzasadnieniu uchwały organ nadzoru wyjaśnił na wstępie, że od dnia 1 stycznia 2010 r. zmieniła się nazwa Rady Gminy Święta Katarzyna i obecnie jest to Rada Miejska w Siechnicach. Dalej podawał, że zarzuca zaskarżonemu fragmentowi uchwały, że podjęty został z istotnym naruszeniem art. 4 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.), polegającym na braku uprzedniego uzyskania zgody odpowiednich organów na przeznaczenie tego gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż leśne.

W dalszej części organ nadzoru wyjaśnił, że w dniu 24 lutego 2022 r. wpłynęło do Urzędu pismo Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu z dnia 18 lutego 2022 r., w którym organ ten poinformował, że prowadząc na wniosek Jerzego Kościelniaka postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji zezwalającej na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych wchodzących w skład działki ewidencyjnej nr 174/1 obręb ewidencyjny Sulęcín - Szostakowice, gmina Siechnice, stanowiącej własność wnioskodawcy, stwierdzono, iż ww. grunt w części wnioskowanej do wyłączenia jest sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako las, a przeznaczony został w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice na cele nieleśne (w części jako teren zieleni urządzonej i zadrzewień wskazane na rysunku planu symbolem ZU, a w części pod tereny wód otwartych i rowów melioracyjnych wskazane na rysunku planu jako W), bez uzyskania wymaganej zgody marszałka województwa, o której mowa w art. 7 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 r., nr 16, poz. 78; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.). Uchwałą nr XLI/318/06 z dnia 27 kwietnia 2006 r. Rada Gminy Święta Katarzyna uchwaliła dla gruntów leśnych wchodzących w skład działki ewidencyjnej nr 174/1 nieleśne przeznaczenie, natomiast z pisma Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu Miejskiego w Siechnicach z dnia 16 grudnia 2021 r. wynika, iż na części działki 174/1, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako Ls TV, nie występowało z wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne.

W toku postępowania nadzorczego, organ nadzoru pismem z dnia 29 marca 2022 r. zwrócił się do Burmistrza Siechnic m.in. o wyjaśnienie kwestii uzyskania wymaganej zgody właściwego organu, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W odpowiedzi Burmistrz Siechnic poinformował, że po dokonaniu kwerendy archiwum prac planistycznych nie odnaleziono zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów o których mowa w piśmie Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, jak i dokumentów potwierdzających w ogóle wystąpienie o taką zgodę.

Jak podniósł Wojewoda, w zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów leśnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w ówczesnym obowiązującym stanie prawnym - Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.). Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów leśnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2,

dokonyje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, „Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, 3) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, 4) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, 5) pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obciążał obowiązek uzgodnienia projektu planu, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych. Takimi przepisami szczególnym są m.in. przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru zauważył, że na etapie prowadzenia procedury planistycznej przedmiotowej uchwały część terenu działki nr 174/1 obręb ewidencyjny 0015, Sulęcín - Szostakowice spełniała kryteria do zakwalifikowania jej jako grunt leśny, jednak pomimo tego Wójt Gminy nie występował o zgodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z udzielonych przez Gminę informacji wynika, że część terenu działki gruntu o nr 174/1 obręb ewidencyjny 0015, Sulęcín - Szostakowice, w dniu uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, stanowiła teren lasu. Zatem –w ocenie strony skarżącej - w sprawie nie uzyskano zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na przeznaczenie działki gruntu leśnego o nr ewid. 174/1, o powierzchni 0,13 ha, położonej w obrębie ewidencyjnym Sulęcín - Szostakowice, Gmina Siechnice, na cele nieleśne. Także z wyrysów z mapy ewidencyjnej z dnia 7 czerwca 2021 r. wynika, że część terenu działki nr 174/1 stanowi las (oznaczenie LsIV wskazujące na teren leśny).

Zgodnie z wypisem i wyrysem z przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działka nr 174/1 w obrębie Sulęcín - Szostakowice położona jest na terenach oznaczonych w planie symbolami 19MR/MN, 18ZU, 28ZU, 07KD, W. Tereny oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolem: 19MR/MN przeznaczono dla zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 14 pkt 19 uchwały), 18ZU i 28 ZU jako tereny zieleni urządzonej i zadrzewień (§ 14 pkt 18 i 28 uchwały), 07KD jako tereny dróg publicznych klasy dojazdowej (§ 14 pkt 37 uchwały), W jako tereny wód otwartych (§ 14 pkt 30 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, powyżej określone przeznaczenie terenów 19MR/MN, 18ZU, 28ZU, 07KD oraz W jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów leśnych w sposób nieleśny bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. bez zgody właściwego organu wymaganej na etapie procedury poprzedzającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że zaskarżona uchwała jest w tym zakresie sprzeczna z prawem, tj. z cytowanymi wyżej regulacjami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W odpowiedzi na skargę Gmina Siechnice wniosła o oddalenie skargi w zakresie w jakim dotyczy ona terenu działki nr 174/1 innego niż klasoużytki Ls – LsIV, podnosząc, że nie cała działka dotknięta jest wadą w postaci braku uzgodnienia przeznaczenia gruntu leśnego na nieleśny, zatem nie jest uzasadnione stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do całej działki, a nadto podniosła, że analogiczna sytuacja, tj. brak uzyskania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej dotyczy działek nr 173/2 i 171/2 w zakresie

przeznaczeń określonych na użytkach Ls – Ls IV i wniosła o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały także w tym zakresie.

Na rozprawie w dniu 20 grudnia 2022 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego sprecyzował, że wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczy nie całej działki, a jedynie jej części określonej w ewidencji gruntów jako las.

Pełnomocnik Gminy Siechnice podtrzymał stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do wszystkich trzech wskazanych przez gminę działek, w ich odpowiednich częściach obejmujących klasoużytki Las.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „pzp”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola zakwestionowanych skargą ustaleń MPZP przy uwzględnieniu wyżej opisanych kryteriów dała podstawy do stwierdzenia, że MPZP w kwestionowanej skargą części narusza przepisy prawa materialnego (naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego).

Zgodzić się należy z argumentacją skargi, że zaskarżone przez organ nadzoru zapisy w sposób istotny narusza przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym - Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.). Stosownie do tych norm, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, „Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, 3) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, 4) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, 5) pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

W niniejszej sprawie jest bezsporne, że wskazana przez organ nadzoru w skardze działka nr 174/1 w Sulęcinie, w części obejmującej 0,13 ha, zgodnie z ewidencją gruntów stanowiła las. Stosownie do powołanych przepisów, działka o takiej powierzchni wymagała dla wyłączenia z produkcji leśnej zgody właściwego marszałka województwa. Bezsporne jest również, że Gmina uchwalając w 2006 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgody takiej nie uzyskała, a w planie tym działka oznaczona została. Działka ta bowiem oznaczona jest na rysunku planu symbolami 19MR/MN, 18ZU, 28ZU, 07KD, W. Tereny oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolem: 19MR/MN przeznaczono dla zabudowy zagrodowej i zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 14 pkt 19 uchwały), 18ZU i 28 ZU jako tereny zieleni urządzonej i zadrzewień (§ 14 pkt 18 i 28 uchwały), 07KD jako tereny dróg publicznych klasy dojazdowej (§ 14 pkt 37 uchwały), W jako tereny wód otwartych (§ 14 pkt 30 uchwały).

Należy zgodzić się z Wojewodą Dolnośląskim, że jest to jednoznaczne z dopuszczeniem innej niż leśna możliwości zagospodarowania działki.

Tym samym Gmina nie uzyskała wymaganego prawem uzgodnienia na etapie tworzenia treści miejscowego planu, zatem naruszony w sposób oczywisty został tryb jego tworzenia.

Sanowi to podstawę do uwzględnienia skargi i stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie, tj. § 14 pkt 18, 19, 28, 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 174/1 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls –LsIV.

Sąd, kierując się dyspozycją art. 134 i 135 p.p.s.a., stwierdził nieważność fragmentów zaskarżonej uchwały w stosunku do dwóch innych działek objętych planem.

Przepisy te pozwalają Sądowi na orzekanie w granicach danej sprawy, nie będąc związanym granicami skargi. Niewątpliwie, poddanie kontroli sądowej części uchwały ponad jednostkę wskazaną w skardze, oznacza rozstrzygnięcie nadal w granicach tej samej sprawy. Rozstrzygnięcie Sądu wydane jest bowiem w sprawie jednej, kontrolowanej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina Siechnice wskazała, że w odniesieniu do dwóch innych niż wskazana w skardze działek – o numerach ewidencyjnych 173/2 i 171/2, sytuacja faktyczna i prawna jest tożsama z sytuacją działki nr 174/1, tj. plan przewiduje na części tych działek przeznaczenia inne niż leśne, pomimo że ewidencja gruntów klasyfikuje te części jako Las, a Gmina nie wystąpiła o zgodę do właściwego marszałka województwa na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. W takiej sytuacji Sąd uznał za zasadne stwierdzić nieważność zakażonego aktu również w zakresie § 14 pkt 18, 19, 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 173/2 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls –LsIV oraz § 14 pkt 18 i 30 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr 171/2 w zakresie terenów tej działki objętej klasoużytkiem Ls –LsIV.

Mając powyższe na względzie, Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a, zasądzając na rzecz strony skarżącej tytułem zwrotu kosztów postępowania kwotę 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).