



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2021 r.

Poz. 911

WYROK NR II SA/WR 627/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński
(spr.)
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant:

Asystent sędziego Andżelika
Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 grudnia 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 28 marca 2002 r. nr XLVII/342/02
w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krzeptów, gmina Kąty Wrocławskie, dla obszaru położonego w granicach określonych na rysunku planu stanowiącym załącznik graficzny do uchwały

I. stwierdza nieważność § 11 i § 14 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78 i 107/79, obręb Krzeptów, oznaczonych na rysunku planu symbolami MJw i ZI, oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny MJw i ZI dla działek o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78 i 107/79, obręb Krzeptów;

II. stwierdza nieważność § 11 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83, obręb Krzeptów, oznaczonych na rysunku planu symbolem MJw, oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny MJw dla działek o numerach ewidencyjnych 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83, obręb Krzeptów;

III. stwierdza nieważność § 17 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 107/74, obręb Krzeptów, oznaczonej na rysunku planu symbolem KD1x2, oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny KD1x2 dla działki o numerze ewidencyjnym 107/74, obręb Krzeptów;

IV. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego (dalej także Wojewoda) jest uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z 28.03.2002 r. nr XLVII/342/02 w sprawie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, gmina Kąty Wrocławskie, dla obszaru położonego w granicach określonych na rysunku planu stanowiącym załącznik graficzny do uchwały.

Wojewoda złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

a) § 11 i § 14 części tekstowej uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78 i 107/79 w obrębie Krzeptów, położonych na rysunku planu w ramach terenów oznaczonych symbolami MJw i ZI oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny MJw i ZI dla działek o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78 i 107/79 w obrębie Krzeptów;

b) § 11 części tekstowej uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83 w obrębie Krzeptów, położonych na rysunku planu w ramach terenów oznaczonych symbolem MJw oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny MJw dla działek o numerach ewidencyjnych 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83 w obrębie Krzeptów;

c) § 17 części tekstowej uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 107/74 w obrębie Krzeptów, położonej na rysunku planu w ramach terenów oznaczonych symbolem KD1x2 oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza tereny KD1x2 dla działki o numerze ewidencyjnym 107/74 w obrębie Krzeptów;

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 r. nr 16 poz. 78) - dalej: „u.o.g.r.l.”, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15 poz. 139 - dalej: „ustawy”), polegającym na braku uprzedniego uzyskania zgody wojewody na przeznaczenie w/w działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż leśne.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda powołał się na stanowisko Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych we Wrocławiu z 15.01.2019 r., z którego wynika, że organ ten prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji zezwalającej na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych wchodzących w skład działek ewidencyjnych nr 107/71-107/83, stwierdził, że wymienione działki sklasyfikowane w ewidencji gruntów jako las, przeznaczone zostały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów na cele nierolnicze i nieleśne (pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, ulice dojazdową, zielen izolacyjną), bez wymaganej zgody marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne.

W toku w ten sposób zainicjowanego postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie o przesłanie wypisu i wyrysu z planu miejscowego przyjętego uchwałą nr XLVII/342/02, wskazującego przeznaczenie terenów obejmujących wymienione wyżej działki oraz wyraźne ich położenie w obrębie objętych planem terenów. Z przesłanego w odpowiedzi wypisu i wyrysu wynika, że działki o numerach 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/78 i 107/79 położone są na terenach MJw, dla których plan wyznacza przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym (§ 11 pkt 1 uchwały) oraz ZI, dla których plan wyznacza przeznaczenie podstawowe w formie zieleni izolacyjnej stanowiącej jednocześnie obudowę ekologiczną rowów - szczegółowych urządzeń melioracyjnych (§ 14 pkt 1 uchwały). Działki ewidencyjne o numerach 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83 również położone są na wyznaczonych planem terenach MJw. Natomiast działka o numerze 107/74 położona jest w obrębie terenu, który plan określa jako KD1x2 o przeznaczeniu podstawowym: „cele komunikacji, dla budowy ulic dojazdowych klasy „D” (§ 17 pkt 1 uchwały).

Ponadto organ nadzoru wystąpił o wypis z rejestru gruntów obejmujący działki o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/74, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78, 107/79, 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83, według stanu na dzień 28.03.2002 r. Z otrzymanego wypisu z rejestru gruntów wynika, że na dzień 28.03.2002 r. działki o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78, 107/79, 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83 oznaczone były m.in. jako las (symbol LsIII). Natomiast działka nr 107/74 oznaczona była symbolem dr-LsIII.

Organ nadzoru wskazał, że na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, przeznaczenie na cele nieleśne pozostałych gruntów leśnych (niestanowiących własności Skarbu Państwa) wymagało uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Z przedstawionych dowodów wynika natomiast, że położone w obrębie Krzeptów działki nr 107/71, 107/72, 107/73, 107/74, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78, 107/79, 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83 w dniu podjęcia skarżonej uchwały stanowiły m.in. grunty leśne, zaś Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie nie występował o zgodę na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne. W przypadku działki nr 107/74, oznaczonej symbolem dr-LsIII (droga), uchwała w § 17 pkt 1 ustala jej podstawowe przeznaczenie jako ulicy dojazdowej klasy „D”. Z załącznika graficznego wynika, że pełni ona m.in. funkcje dojazdowe do działek nr 107/73 i 107/75, stanowiących, według przedłożonej ewidencji gruntów i budynków, w dniu podjęcia uchwały grunty leśne. Według obowiązującego w dniu podjęcia uchwały art. 3 ust. 2 pkt 3 u.o.g.r.l. gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Dalej organ nadzoru zauważył, że stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb m.in. ochrony gruntów rolnych i leśnych. Potrzeby i ograniczenia w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, związane z ograniczeniem ich przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne oraz obowiązkiem uzyskania zgody na takie przeznaczenie zawarte były (i są nadal) w przytoczonych przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wskazał również, że legalność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak jak każdego innego aktu prawa miejscowego, oceniana jest na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu jej podjęcia, w rozpatrywanym przypadku jest to dzień 28.03.2002 r. W dniu tym działki nr 107/71, 107/72, 107/73, 107/74, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78, 107/79, 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83, położone w obrębie Krzeptów, stanowiły m.in. grunty leśne, wobec czego, mając na uwadze przedstawiony wyżej materiał dowodowy, nie uzyskano zgody z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l., na ich przeznaczenie na cele nieleśne. Określone uchwałą przeznaczenie terenów: 1) MJw i ZI w części w jakiej stanowią one działki nr 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78 i 107/79; 2) MJw w części w jakiej stanowią one działki nr 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83; 3) KD1x2 w części w jakiej stanowią one działkę nr 107/74 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 u.o.g.r.l., 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. Mając na uwadze powyższe zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności wskazanych części uchwały z uwagi na naruszenie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. w związku z art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Autor tej odpowiedzi wskazał na zgodność procedury uchwalenia miejscowego planu i zmiany przeznaczenia gruntów na cele leśne z obowiązującymi wówczas przepisami. Odnosząc się do wcześniejszego stanowiska dotyczącego braku posiadania stosownego wniosku i zgody marszałka województwa (wówczas zgody wojewody) na zmianę przeznaczenia gruntów, autor odpowiedzi nie wykluczył, że taka zgoda została udzielona. Zaznaczył, że na obecnym etapie nie ma możliwości kompleksowego ustosunkowania się treści skargi, ponieważ sprawa pozostaje archiwalna i wymaga odnalezienia stosownych dokumentów stanowiących podstawę przeprowadzonych prac planistycznych. Wobec tego wniósł o przedłużenie terminu na złożenie kompletnych akt sprawy.

Ponadto zauważył, że stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały pozostaje sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Od momentu uchwalenia miejscowego planu upłynęło 17 lat. W tym czasie na działkach będących przedmiotem skargi zostało przeprowadzonych szereg inwestycji. Stwierdzenie nieważności uchwały spowoduje skutek *ex tunc*, co wiąże się z koniecznością uchylecia wszelkich czynności dokonanych na podstawie uchwały i spowoduje konieczność m.in. wyburzenia posadowionych na tych gruntach budynków. Na potwierdzenie powyższej oceny autor odpowiedzi na skargę powołał się na orzecznictwo NSA oraz TK.

W piśmie przygotowawczym z 11.10.2019 r., stanowiącym uzupełnienie odpowiedzi na skargę, pełnomocnika organu podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie i jednocześnie wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów w postaci: dokumentacji planistycznej do zaskarżonej uchwały, wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, przyjętego uchwałą nr XXIX/233/96 z 30.10.1996 r., decyzji nr 203/2000 Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie z 12.07.2000 r., decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26.10.2001r. wraz z załącznikiem graficznym, decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 31.10.2001 r., na okoliczność ich treści, a w szczególności przeznaczenia terenów zaskarżonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 1996 r. pod uprawy sadownicze i ogrodnicze (trwała zieleń), zgód potrzebnych do dokonania zmian w planie, dochowania przez organ wszystkich warunków i wymogów formalnych niezbędnych do dokonania zmiany planu.

Uzasadniając stanowisko o braku konieczności uzyskania zgody leśnej na przeznaczenie terenów w zaskarżonym planie, pełnomocnik organu zauważył, że zaskarżona część uchwały jest zmianą planu miejscowego. Pierwotnie teren obejmujący zakres terytorialny zaskarżenia był objęty uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXIX/233/96 z 30.10.1996 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, gmina Kąty Wrocławskie (Dz. Urz. Woj. Wrocławskiego z 30.12.1996 r., nr 17, poz. 164). W uchwalonym w roku 1996 planie miejscowym, wskazane w skardze działki zostały pozbawione już terenów leśnych. Z rysunku tego planu wynika, że teren objęty skargą jest terenem o przewadze trwałych użytków zielonych. Nie był to teren lasu. Tereny leśne na rysunku planu zaznaczone są kolorem szmaragdowym i tylko graniczą z terenem oznaczonym kolorem seledynowym. Podkreślono przy tym, że nawet w ramach konturów koloru seledynowego wyodrębniono tereny lasu. Ponadto w ramach terenów o przewadze trwałych użytków zielonych nie wykluczono zabudowy – wskazując, że teren oznaczony kolorem seledynowym jest terenem otwartym - z przeznaczeniem (zaleceniem) intensywnych upraw ogrodniczych, sadów, itp. (w tym pod osłonami), z dopuszczeniem towarzyszących obiektów magazynowych, przetwórci, itp. W zasadzie teren oznaczony kolorem seledynowym został w planie miejscowym przeznaczony pod wyspecjalizowaną działalność rolniczą, jakim były sady i ogrodnictwo, z dopuszczeniem wznoszenia zabudowy służącej rozwojowi tej gałęzi rolnictwa. W konsekwencji, według skarżonego organu, plan miejscowy z 1996r. zmienił strukturę gruntu, przeznaczając go pod tereny rolnicze (uprawy sadownicze i ogrodnicze – trwała zieleń). Takie stanowisko potwierdzają wydane dla tych terenów decyzje o warunkach zabudowy, w tym decyzja z 12.07.2000 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie siedliska – magazynu owoców, domu mieszkalnego wraz z infrastrukturą techniczną dla działki nr 107/3 i 107/4 AM-1. Teren ten znajduje się na rysunku planu na terenie oznaczonym kolorem seledynowym i obejmował zaskarżony przez Wojewodę obszar. Co więcej, w powołanej decyzji, określając warunki wynikające z miejscowego planu wprost wskazano, że teren ten jest terenem przeznaczonym pod intensywne uprawy sadownicze i ogrodowe z dopuszczeniem zabudowy towarzyszącej tym uprawom, łącznie z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.

W dalszej części uzupełnienia odpowiedzi na skargę jej autor przytoczył wybraną tezę z wyroku NSA z 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3027/15. Ma z niej wynikać, że w sytuacji, gdy określony teren został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu, który utracił moc na podstawie art 67 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to organ wykonawczy gminy, sporządzając plan miejscowy na podstawie ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest zobowiązany do wystąpienia o zgodę na taką zmianę na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. W konsekwencji, skoro teren ten został przeznaczony w planie miejscowym

w 1996 r. pod uprawy sadownicze, czyli na cele rolne, to przy sporządzaniu planu miejscowego w 2002 r. konieczna była zgoda rolna na przeznaczenie tych terenów pod budownictwo mieszkaniowe i drogi. Taką zgodę uzyskano przy sporządzaniu zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazano również, że taki stan rzeczy potwierdza postępowanie nadzorcze przeprowadzone przez Wojewodę w 2002 r. Wówczas nie stwierdzono żadnych naruszeń, co potwierdza brak konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, ponieważ grunty te były objęte zgodą rolną.

Ponadto według skarżonego organu, wskazany w skardze teren nigdy nie był terenem leśnym, tzn. nigdy w sensie fizycznym nie istniał tam las. Sam fakt, że w ewidencji gruntów – z nieznanых przyczyn – teren został oznaczony jako LS nie przesądza definitywnie, że są to grunty leśne. Przemawia za tym kilka argumentów. Po pierwsze, zawsze tam istniały uprawy polowe. Po drugie, sama ewidencja nie zawsze decyduje o zaliczeniu danego gruntu do terenów leśnych, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie administracyjno-sądowym (wyrok WSA w Warszawie z 30.05.2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 555/17). Ponadto wszystkie elementy definicji lasu zawarte w art 3 pkt 1 ustawy o lasach muszą być spełnione łącznie, tzn. musi to być grunt o zwartej powierzchni 0,10 ha, pokryty roślinnością i to roślinnością leśną lub gdy jest przejściowo tej roślinności pozbawiony, to winien być przeznaczony do produkcji leśnej. W niniejszej sprawie nie zaistniały przesłanki uznania tego terenu za las. Zwarta powierzchnia gruntu przekracza 0,10 ha, ale nigdy nie był to grunt pokryty roślinnością leśną i przeznaczony do produkcji leśnej. Dyskwalifikuje to wskazane w skardze działki jako grunt leśny (tak też wyrok WSA w Krakowie z 4.04.2018 r., sygn. akt II SA/Kr 195/18, wyrok NSA z 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3027/15 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 09.07.2008 r., sygn. akt II SA/Gd 702/07).

Skoro zatem w planie miejscowym z 1996 r. wskazane grunty były przeznaczone pod intensywne uprawy sadownicze i postępowanie nadzorcze nie wykazało naruszenia przepisów ustawy oraz przy sporządzeniu planu miejscowego z 2002 r. nie dopatrzono się naruszenia i uzyskano zgodę rolną, to nie można być mowy o istotnym i oczywistym naruszeniu prawa sankcjonującym stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie. Nadto wskazano, że wobec przedstawionych jednoznacznych argumentów poddających pod wątpliwości twierdzenia skargi, stwierdzenie nieważności planu miejscowego nawet w jego części po upływie niemal 17 lat, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa. Dostrzegając prawną dopuszczalność nieograniczonego czasu kwestionowania aktów prawa miejscowego, skarżony organ podkreślił, że po upływie tak znacznego okresu dla stwierdzenia nieważności planu miejscowego należy bez żadnych wątpliwości wykazać istotne naruszenie i brać pod uwagę konsekwencje normatywne, społeczne i finansowe stwierdzenia nieważności planu.

Przy piśmie Burmistrza nadesłanym w dniu 26.11.2019 r. przedłożono do akt m.in. decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26.10.2001 r., nr GZ.tr.051/602-326/01 wraz z załącznikiem graficznym oraz wnioskiem Zarządu Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie o wydanie takiej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Dolnośląskiego została wniesiona w oparciu o art. 93 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), dalej u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy, 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. Organem nadzoru jest właściwy wojewoda. Termin 30 dni jest terminem, który nie podlega zawieszeniu ani przedłużeniu. Jednocześnie Wojewoda uzyskał uprawnienie do wystąpienia do sądu administracyjnego w każdym późniejszym terminie po wejściu w życie planu, jeśli stwierdzi, że przy jego uchwalaniu doszło do naruszenia zasad, trybu i właściwości organów. Stanowił o tym - obecnie, jak i dacie uchwalenia planu - art. 93 ust. 1 u.s.g.

Ponadto stosownie do art. 147 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jeżeli chodzi o uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjętą na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, to jest ona przepisem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. art. 7 tej ustawy oraz wyrok Sądu Najwyższego z 22.02.2001 r., III RN 203/00, OSNAP 2001/20/606). W stosunku do aktów prawa miejscowego upływ nawet znacznego czasu od podjęcia danej uchwały rady gminy nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności tej uchwały (art. 94 ust. 1 u.s.g.; por. np. G. Jyż, Komentarz do art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012, teza 1).

Przeszkodą w zaskarżeniu do sądu administracyjnego aktu prawa miejscowego nie jest również wcześniejsza pozytywna weryfikacja takiego aktu, którą organ nadzoru przeprowadził w ramach postępowania nadzorczego. Brak stwierdzenia wówczas naruszeń prawa ani nie konwaliduje stwierdzonych w późniejszym czasie wadliwości takiego aktu prawnego, ani nie oznacza potwierdzenia braku konieczności zastosowania się do obowiązujących w dacie jego przyjęcia przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Rozpoznając zatem skargę Wojewody wniesioną w trybie wyżej opisanym, Sąd uznał ją za zasadną, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy Kąty Wrocławskie w zaskarżonej części.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym 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 tej ustawy jednoznacznie wynika, że 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. Oznacza to, że 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. Takimi przepisami są reguły zawarte w ustawie z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 tej ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody wojewody, wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wyrażenie tej zgody następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja taka stanowi następnie przesłankę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym. Zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne nie może być przy tym utożsamiana ze zgodą na wyłączenie gruntów leśnych lub rolnych w rozumieniu art. 11 i 12 u.o.g.r.l.

Z tego względu konieczne było ustalenie czy wskazane w skardze działki ewidencyjne wymagały uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w toku procedury planistycznej. Jedynie w sytuacji objęcia granicami tych działek użytków leśnych, konkretyzował się wymóg uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Wobec tego należy stwierdzić, że na dzień 28.03.2002 r., tj. dzień podjęcia uchwały - zgodnie z ewidencją gruntów i budynków - działki o numerach ewidencyjnych 107/71, 107/72, 107/73, 107/75, 107/76, 107/77, 107/78, 107/79, 107/80, 107/81, 107/82 i 107/83, położone w obrębie Krzeptów oznaczone były m.in. jako las (symbol LsIII). Natomiast działka nr 107/74, również położona w obrębie Krzeptów oznaczona była symbolem dr-LsIII. Zatem, biorąc pod uwagę obowiązującą regulację prawną, przytoczone powyżej przepisy oraz dokonaną analizę zapisów ewidencji gruntów, zmiana przeznaczenia w planie wykazanych gruntów leśnych na cele nieleśne, wymagała uzyskania zgody właściwego organu, w procedurze sporządzenia projektu planu (w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Naruszenie tak określonego trybu prac nad projektem i właściwości organów, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym powoduje nieważność uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego.

W sprawie jest bezsporne, że taką zgodą Burmistrz Miast i Gminy Kąty Wrocławskie nie tylko nie dysponował, ale uważa, że nie była ona wymagana. Na uzasadnienie takiego stanowiska skarżony organ podniósł kilka argumentów. Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że skoro skarżona uchwała jest zmianą uchwały z 1996 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, gmina Kąty Wrocławskie, mocą której to uchwały wskazane w skardze działki zostały pozbawione leśnego przeznaczenia na rzecz przeznaczenia pod wyspecjalizowaną działalność rolniczą - tereny o przewadze

trwałych użytków zielonych, to plan miejscowy z 1996 r. trwale zmienił strukturę spornego gruntu, przeznaczając go pod tereny rolnicze. Skład orzekający sądu nie podziela tego stanowiska. Uważa bowiem, że przyjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego z 1996 r. nie zwalniało z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, która to zgoda była wymagana, zarówno w dacie uchwalenia planu miejscowego z 1996 r., jak również zmiany tego planu, przeprowadzonej uchwałą z 2002 r. Zgoda ta była dokonywana w planie, jednak mogła nastąpić na podstawie zgody właściwego organu, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.

Zauważyć dalej należy, że powołany w uzupełnieniu skargi wyrok NSA z 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3027/15 dotyczy odmiennej sytuacji. Mianowicie takiej, w której teren objęto zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, uzyskaną przy sporządzeniu planu miejscowego, który utracił moc na podstawie art. 67 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W niniejszej sprawie, plan miejscowy z 1996 r. takiej zgody nie posiadał, a zatem organ wykonawczy gminy, sporządzając plan miejscowy w 2002 r., nie był zwolniony od wystąpienia o zgodę na taką zmianę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, nie zniosło również uzyskanie w toku procedury uchwalania planu miejscowego z 2002 r. - zgody rolnej. W stwierdzonym stanie rzeczy taka zgoda rolna jest wadliwa prawnie, ponieważ udzielono jej wobec gruntu leśnego.

Kolejny argument powołany za oddaleniem skargi zmierza do wykazania, że tereny objęte skargą nigdy nie były terenami leśnymi, tzn. w sensie fizycznym nie istniał tam las. Podnosi się przy tym argument dotyczący ewidencji gruntów. Wskazuje się, że informacja w ewidencji o tym, że teren oznaczony jest jako Ls, nie przesądza definitywnie, że są to grunty leśne. Decydujące znaczenie w tej kwestii ma spełnienie wszystkich przesłanek z art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, który to przepis zawiera definicję lasu. Według skarżonego organu, brak jest podstaw do uznania spornego terenu za las, ponieważ nie był to nigdy grunt pokryty roślinnością leśną i przeznaczony do produkcji leśnej.

Ustosunkowując się do takiego stanowiska nie można zgodzić się z kategorycznym poglądem, który został wyrażony w wyroku WSA w Gdańsku z 9.07.2018 r., sygn. akt II SA/Gd 702/07. Zgodnie z nim wyłącznie postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego są rozstrzygające w przedmiocie charakteru przeznaczenia konkretnego terenu i że nie mają w tej kwestii znaczenia dane ujęte w ewidencji gruntów. Jak już wcześniej wykazano, brak jest podstaw do twierdzenia, że już postanowienia poprzedniego planu spowodowały już same w sobie, że nastąpiła zmiana przeznaczenia gruntów na cele nieleśne. Również fakt, że na danym terenie zmieniany skarżoną uchwałą plan miejscowy dopuszczał możliwość zabudowy nie oznacza, że nastąpiła faktyczna zmiana przeznaczenia tego terenu. Do przyjęcia takiego wniosku nie uprawnia przedłożona przez skarżony organ, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 12.07.2000r., nr 203/2000 dla inwestycji budowa siedliska: magazynu owoców, domu mieszkalnego wraz z przyłączami, którą organ wydał dla działek gruntu nr 107/3 i 107/4. Dopiero udzielenie pozwolenia na budowę mogło stanowić jedną z przesłanek, które mogłyby dowodzić, ale wciąż w sposób ograniczony, że działka straciła charakter działki leśnej. Takiego dowodu Burmistrz nie przedłożył. Nie jest natomiast rzeczą Sądu poszukiwanie dowodu na poparcie stanowiska skarżonego organu w sytuacji, gdy dowodu takiego nie przedstawił sam organ. Ponadto wyjaśnić należy, że skoro działka jest terenem leśnym, to nie ma znaczenia wielkość rzeczywistego zalesienia tej działki. Trudno również przyjmować twierdzenia, że w przypadku spornego terenu nastąpiła na podstawie uchwały planistycznej z 1996 r. realna zmiana przeznaczenia leśnego na przeznaczanie pod intensywne uprawy sadownicze, skoro już w czerwcu 2001 r. Rada przystąpiła do procedowania nad zmianą planu miejscowego, wykluczając rolniczą funkcję zagospodarowania dla tego terenu. Wskazane w skardze działki przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, ulice dojazdową, zieleń izolacyjną. W przedmiotowej sprawie okoliczność, że objęte skargą działki pozostają gruntem leśnym (symbol LsIII i dr-LsIII), wynika nie tylko z informacji pochodzącej z ewidencji gruntów, ale także z pisma Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu, który wystąpił do organu nadzoru o ocenę zgodności z przepisami prawa zaskarżonej uchwały w związku ze złożeniem wniosku o wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych wchodzących w skład działek ewidencyjnych

nr 1071-10/83. Do tego pisma dołączono wyciąg z Inwentaryzacji stanu lasu za okres: 01.09.2018 r.-30.09.2028.

Przyjdzie dalej zauważyć, że kwestia kryteriów decydujących o uznaniu danego obszaru za las na potrzeby procedury planistycznej nie jest jednolicie oceniana w orzecznictwie sądowym. W najnowszym orzecznictwie wypowiedziana została teza o tym, że dopóki stosowny wpis będzie znajdował się w ewidencji gruntów, dopóty organy w procedurze uchwalenia planu miejscowego są zobowiązane do respektowania jej przeznaczenia jako teren leśny (wyrok NSA z 21.11.2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17). Ponadto powołanym w uzupełnieniu skargi wyroku NSA z 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3027/15, chodziło o grunt położony na terenie miasta. Nie kwestionują zatem tezy wynikającej z tego orzeczenia, że przy ocenie czy grunt jest lasem w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie można decydującego znaczenia przywiązywać do danych z ewidencji gruntów, pomimo treści art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, tym niemniej w okolicznościach tej konkretnej sprawy, skarżony organ nie wykazał, że sporne grunty nie tylko nie są pokryte roślinnością leśną, ale także przeznaczone są do intensywnej produkcji sadowniczej, a więc nie były przeznaczone do produkcji leśnej.

Reasumując, przy uchwalaniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzeptów, gmina Kąty Wrocławskie doszło do naruszenia obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w omawianym zakresie, pomimo istnienia takiego obowiązku. Naruszenie określonego trybu prac nad projektem i właściwości organów, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym powoduje nieważność uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego. Stanowisko zaprezentowane w niniejszym wyroku znajduje akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych - vide przykładowo wyroki: NSA z 4.03.2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13, z 3.12.2013 r., sygn. akt II OSK 987/13 i z 18.04.2018 r., sygn. akt II OSK 2067/17, a także WSA z 09.05.2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16, z 13.09.2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1403/19, z 09.07.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 297/19, z 11.10.2019 r., sygn. akt 1251/19, z 15.01.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2480/18, z 27.03.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 298/19, z 30.10.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1303/19, z 08.10.2019 r., sygn. akt II SA/Wr 462/19).

Dodać również należy, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego nie powoduje z mocy samego prawa unieważnienia indywidualnych rozstrzygnięć wydanych dotychczas na podstawie takiego aktu. Zgodnie bowiem z art. 147 § 2 p.p.s.a., rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Ocena skutków takiego rozstrzygnięcia dla aktów indywidualnych wymaga zawsze przeprowadzenia indywidualnych analiz związanych z ważeniem różnych dóbr, w tym zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 k.p.a.), zasady trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.) oraz zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (szerzej na ten temat zob. np. B. Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej, PiP 2002, s. 15 i n.).

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w opisaney w pkt 1 wyroku części, na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.

O zwrocie kosztów Sąd orzekł na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a., na które składa się wynagrodzenie pełnomocnika reprezentującego skarżącego w wysokości 480 zł.