



ODPIS

WYROK

Dnia 24 lutego 2022 r.

Protokolant: starszy asystent sędziego Piotr Zawadzki

1. uchyła zaskarżony wyrok w odniesieniu do działek z obrębem 0014 położonych w miejscowości Gliniak gmina Mińsk Mazowiecki oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 22/6, 38/14, 38/10, 38/11, 38/8, 43/20, 47/2, 47/1, 48/1 i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
2. w pozostałej części skargę kasacyjną oddala,
3. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga JasioneK
sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt IV SA/Wa 1591/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 maja 2004 r. nr XVIII/262/04 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działek z obrębu 0014 położonych w miejscowości Gliniak gmina Mińsk Mazowiecki oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 22/6; 23/34 i 23/35 powstałych w wyniku podziału działki numer ewidencyjny 23/26; 38/14 powstałej w wyniku podziału działki 38/4; 38/10 i 38/11 powstałych w wyniku podziału działki 38/5; 38/8 powstałej w wyniku podziału działki 38/6 w części ewidencyjnie leśnej; 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18 i 43/19 powstałych w wyniku podziału działki 43/1; 43/20 powstałej w wyniku podziału działki ewidencyjnej 43/1 w części ewidencyjnie leśnej; 47/2 w części ewidencyjnie leśnej; 47/1 i 48/1 w zakresie w jakim usytuowane są na terenie oznaczonym symbolem 2MRj w części ewidencyjnie leśnej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Wojewódzki wskazał, że w dniu 27 maja 2004 r. Rada Gminy w Mińsku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XVIII/262/04 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów wsi Cielechowizna, Chochoł, Huta Mińska, Marianka, Tartak, Prusy oraz Gliniak w Gminie Mińsk Mazowiecki (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 181, poz. 4700, dalej: uchwała lub plan miejscowy).

Pismem z 30 kwietnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 93 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.; dalej u.s.g.), w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej: u.z.p.), wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Nr XVIII/262/04 Rady Gminy w Mińsku Mazowieckim z 27 maja 2004 r.

W skardze Wojewoda zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie przepisów art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78, Nr 141 poz. 692; z 1997 r. Nr 80, poz. 505, Nr 160, poz. 1079; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 120 poz. 1268; z 2001 r. Nr 81 poz. 875, Nr 100, poz. 1085; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568), 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, poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek oznaczonych obecnymi numerami ewidencyjnymi: 22/6, 23/34, 23/35, 38/8, 38/10, 38/11, 38/14, 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18, 43/19, 43/20, 47/1, 47/2 i 48/1 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, objętych ww. planem miejscowym.

W związku z powyższym Wojewoda wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 22/6 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki;

2. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 23/34 i 23/35 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, powstałych w wyniku podziału działki nr ew. 23/26;

3. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 38/14 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, powstałej w wyniku podziału działki nr ew. 38/4;

4. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym: 38/10 i 38/11 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki powstałej w wyniku podziału działki 38/5;

5. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym: 38/8 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, powstałej w wyniku podziału działki nr ew. 38/6, w części ewidencyjnie leśnej;

6. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym: 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18 i 43/19 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki powstałej w wyniku podziału działki 43/1;

7. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 43/20 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, powstałej w wyniku podziału działki nr ew. 43/1, w części ewidencyjnie leśnej;

8. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 47/2 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, w części ewidencyjnie leśnej;

9. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 47/1 i 48/1 z obrębu 0014, położonej w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, w zakresie w jakim usytuowana jest na terenie oznaczonym symbolem 2MRj w części ewidencyjnie leśnej;

10. zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Mińsk Mazowiecki wniosła o jej odrzucenie bądź oddalenie.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że przedmiotem skargi wniesionej przez Wojewodę Mazowieckiego do Sądu w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest uchwała Nr XVIII/262/04 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 27 maja 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów wsi Cielechowizna, Chochół, Huta Mińska, Marianka, Tartak, Prusy oraz Gliniak w Gminie Mińsk Mazowiecki w części dotyczącej działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 22/6, 23/34, 23/35, 38/8, 38/10, 38/11, 38/14, 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18, 43/19, 43/20, 47/1, 47/2 i 48/1 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki.

W ocenie Sądu na akceptację zasługiwało stanowisko Wojewody mazowieckiego, że dokonując zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne dla działek oznaczonych obecnymi numerami ewidencyjnymi: 22/6, 23/34, 23/35, 38/8, 38/10, 38/11, 38/14, 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18, 43/19, 43/20, 47/1, 47/2 i 48/1 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, organ naruszył tryb postępowania.

Sąd powołując się na opisany w uzasadnieniu skargi Wojewody stan faktyczny wskazał, że w dacie podejmowania skarżonej uchwały, tj. w dniu 27 maja 2004 r., tereny stanowiące obecnie działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 22/6, 23/34, 23/35, 38/8, 38/10, 38/11, 38/14, 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18, 43/19, 43/20, 47/1, 47/2 i 48/1 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki znajdowały się częściowo lub w całości w użytku leśnym. W odniesieniu do tych terenów nie uzyskano decyzji

Wojewody wyrażającej zgodę na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne. Zdaniem Sądu powyższe ustalenia faktyczne poczynione przez Wojewodę, pozwalały uznać zarzut skargi naruszenia art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym za uzasadniony. Stosownie do treści art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu z dnia 24 maja 2004 r.), przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, (...) wymagało uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zgodnie z uchwalonym w dniu 24 maja 2004 r. planem zagospodarowania przestrzennego w stosunku do działek oznaczonych obecnymi numerami ewidencyjnymi: 22/6, 23/34, 23/35, 38/8, 38/10, 38/11, 38/14, 43/5, 43/6, 43/7, 43/8, 43/9, 43/10, 43/11, 43/12, 43/13, 43/14, 43/15, 43/16, 43/17, 43/18, 43/19, 43/20, 47/1, 47/2 i 48/1 z obrębu 0014, położonych w miejscowości Gliniak, gmina Mińsk Mazowiecki, dokonana została zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej z dopuszczeniem zabudowy rekreacyjnej, oznaczona symbolem 7 MNu,ZR). Taka zmiana wymagała w trakcie prac nad planem zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. W trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego Wojewoda Mazowiecki wykazał, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki nie uzyskała zgody na zmianę przeznaczenia opisanych wyżej działek na cele nieleśne, mimo że obowiązek ten miał charakter jednoznaczny i bezwzględny.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki w odpowiedzi na skargę co do nie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd wskazał, że bieżąca ocena legalności przedkładanych uchwał przez organ nadzoru może skutkować wyłącznie domniemaniami, iż stosowny akt nie narusza prawa, jednakże może zostać ono podważone poprzez wykazanie konkretnej wadliwości. W przeciwnym razie brak byłoby *ratio legis* dla zamieszczenia regulacji art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego, brak było przesłanek dla odrzucenia skargi, bowiem w rozpatrywanym przypadku, w dacie wniesienia skargi zastosowanie miał art. 102a ustawy o samorządzie gminnym, a więc nie było wymagane wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi.

Jednocześnie Sąd 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. Sąd uznał, że pozwalało to na konkluzję, o braku zgody, co stanowi o naruszaniu trybu sporządzania planu a więc musi prowadzić do stwierdzenia jego nieważności w stosownej części, w myśl art. 27 ust. 1 u.z.p.

Mając powyższe na uwadze, Sąd orzekł jak w sentencji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Gminy Mińsk Mazowiecki zaskarżając wyrok w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

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

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

W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

Jako zasadny należało uznać zarzut kasacyjny naruszenia przez Sąd Wojewódzki art. 133 § 1 p.p.s.a., bowiem wyrok wydany został bez weryfikacji istotnych okoliczności sprawy i z pominięciem zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Brak odniesienia się przez Sąd Wojewódzki do zawartej w aktach dokumentacji w zakresie kwestii spornych występujących w sprawie sprawił, że przedwczesne było wnioskowanie co do naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części oznaczonej w sentencji zaskarżonego wyroku.

Przed wszystkim wskazać należy, że Sąd Wojewódzki w sposób ogólnikowy wyraził akceptację dla stanowiska przedstawionego w skardze przez Wojewodę, jednak nie przeprowadził własnej oceny w zakresie istotnych ustaleń faktycznych i nie wypowiedział się co do spornych kwestii materialnoprawnych.

Trudno nie dostrzec, że Sąd Wojewódzki powielił w całości argumentację z innych wyroków (por. wyrok WSA sygn. IV SAWa 79/16, IV SAWa 2438/16), podczas gdy wymienione sprawy nie są identyczne w znaczeniu faktycznym i prawnym.

W niniejszej sprawie Wojewoda wskazał w skardze, że wszystkie wymienione działki ewidencyjne, jako znajdujące się częściowo lub w całości w użytku leśnym, wymagały w toku procedury planistycznej zgody na zmianę ich przeznaczenia z gruntów leśnych na nieleśne, stosownie do wymogów art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: u.o.g.r.l.).

Natomiast Rada Gminy w odpowiedzi na skargę wyjaśniła, że co do poszczególnych działek ewidencyjnych zgoda na zmianę przeznaczenia z leśnych na nieleśne udzielona została decyzjami Wojewody z 25 lutego 1994 r. i 29 maja 1992 r., poprzedzającymi uchwalenie wcześniejszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W takim stanie sprawy rzeczą Sądu Wojewódzkiego było zweryfikowanie twierdzeń organu na podstawie zgromadzonego w aktach materiału dowodowego, w tym powołanych decyzji w konfrontacji z wcześniej obowiązującymi planami miejscowymi.

Skoro Rada Gminy wywodziła, że zmiana przeznaczenia części działek ewidencyjnych nastąpiła w procedurach planistycznych poprzedzających plany miejscowe uchwalone w 1994 r. i 1999 r. (wcześniej w 1989 r.), to należało ustalić – czy oraz jakie konkretnie działki ewidencyjne uzyskały przeznaczenie nieleśne na podstawie decyzji Wojewody z 1992 r. i 1994 r.

Zaakcentować należy, że dla oceny skuteczności zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne znaczenie miało nie tylko wydanie decyzji zezwalających na taką zmianę lecz wprowadzenie takich ustaleń do planu miejscowego.

W uchwale NSA z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10 wyjaśniono, że skuteczność udzielonej w formie decyzji zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzależniona jest od tego, czy na jej podstawie rada gminy postanowi o takiej zmianie przeznaczenia konkretnych gruntów leśnych w uchwalonym planie miejscowym.

W uzasadnieniu wym. uchwały Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest »skonsumowanie« zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały (»raz na zawsze«), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny.

Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych.”

Powyższe uwarunkowania prawne nie zostały uwzględnione w zaskarżonym wyroku, ani bowiem Wojewoda, ani też Sąd Wojewódzki nie wskazał na ustalenia faktyczne dotyczące przeznaczenia spornych działek ewidencyjnych we wcześniejszych planach miejscowych.

Kwestia ta miała zasadnicze znaczenie dla oceny, czy w ogóle przedmiotowe grunty wymagały uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, a zwłaszcza czy w uchwalonym planie z 27 maja 2004 r. dokonano zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne.

Nie ulega przecież wątpliwości, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w trybie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. byłoby potrzebne tylko w sytuacji, gdy w projekcie planu miejscowego przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych na cele nieleśne (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17).

Dlatego w rozpoznawanej sprawie kluczowym zagadnieniem było to, czy objęte skargą działki ewidencyjne uzyskały zmianę przeznaczenia z leśnego na nieleśne we wcześniejszych planach miejscowych, a nie tylko to, czy w procedurze planistycznej poprzedzającej podjęcie uchwały z 27 maja 2004 r. udzielono zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.

Według art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody i określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną, regulującą przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (w skrócie: m.p.z.p.) sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Aby można było stwierdzić, że przedmiotowa uchwała przyjęta została z naruszeniem procedury skutkującym stwierdzeniem jej nieważności, należało w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy w istocie nastąpiła zmiana przeznaczenia gruntów

leśnych na cele nieleśne, przy czym w tym zakresie nie mogły być wyłącznie miarodajne dane z ewidencji gruntów, lecz należało uwzględnić dotychczasowe przeznaczenie spornych gruntów we wcześniejszych planach miejscowych w powiązaniu z decyzjami wojewody z 1992 r. i 1994 r. (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2021 r., II OSK 2762/18).

W wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że w odróżnieniu od gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.), w przypadku gruntów leśnych zapisy w ewidencji gruntów nie mają decydującego znaczenia dla oceny czy dany grunt jest gruntem leśnym, gdyż o tym decyduje wyłącznie to, czy spełnia on przesłanki z art. 3 ustawy o lasach w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l.

Ponadto, jak wskazano wyżej, dane z ewidencji gruntów – potwierdzające leśny charakter spornych działek gruntowych – nie zwalniały od wyjaśnienia w niniejszej sprawie, czy w poprzednich procedurach planistycznych nastąpiła zmiana ich przeznaczenia na cele nieleśne.

W tym kontekście Sąd Wojewódzki powinien również odnieść się merytorycznie do niejasnego stanowiska Wojewody, który w skardze stwierdził m.in., że „Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia ww. działek leśnych na cele inne niż leśne, bądź uzyskanie jej dla innego przeznaczenia (funkcji) stanowi naruszenie trybu postępowania przy sporządzaniu planu miejscowego i w oparciu o art. 27 ust. 1 ustawy o z.p. w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o z.p., skutkuje nieważnością uchwały Rady Gminy Mińsk Mazowiecki Nr XVIII/262/04, we wnioskowanej w petitum skargi części”.

Po pierwsze, obowiązkiem Sądu Wojewódzkiego było jednoznaczne określenie wobec których działek ewidencyjnych przyjął, że naruszenie procedury polegało na braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne.

Po drugie, rzeczą Sądu Wojewódzkiego było wyjaśnienie w uzasadnieniu wyroku czy za naruszenie procedury uznał przypadki, gdy zgoda była udzielona, ale nie dla funkcji ustalonej w przedmiotowym planie (zabudowa mieszkaniowa), lecz dla innej funkcji (zabudowa rekreacyjna).

W szczególności z uzasadnienia wyroku powinno jednoznacznie wynikać, czy według Sądu mimo zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne (pod zabudowę rekreacyjną, letniskową) we wcześniejszych planach (planie) wymagane było uzyskanie zgody przed uchwaleniem kontrolowanego planu, a jeżeli tak, to jakich działek ewidencyjnych taka sytuacja dotyczyła. W szczególności weryfikacji wymagało stanowisko Wojewody (odnoszące się m.in. do działek ewidencyjnych nr 38/10, 38/11, 38/8), zgodnie z którym: „brak podstaw do uznania, że istnieje możliwość przenoszenia

poprzednich rozwiązań planistycznych, bez konieczności ubiegania się o decyzję na zmianę przeznaczenia”.

Brak oceny Sądu Wojewódzkiego w powyższym zakresie sprawił, że nie zostały w istocie rozstrzygnięte zasadnicze sporne kwestie odnoszące się do wykładni i zastosowania przepisów art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. w związku z art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym; dalej: u.z.p.

W sytuacji gdy nie zostały w sprawie zweryfikowane istotne ustalenia faktyczne, to przedwczesna była konstatacja Sądu Wojewódzkiego, że wymienione wyżej przepisy zostały naruszone z konsekwencją stwierdzenia nieważności planu w oznaczonej części, na podstawie art. 27 ust. 1 u.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. W rezultacie w tym znaczeniu trafny okazał się zarzut kasacyjny dotyczący art. 27 ust. 1 u.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.

Wobec powyższego przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Wojewódzki dokona analizy co do treści i skutków decyzji Wojewody z 29 maja 1992 r. i 25 lutego 1994 r. (w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne) w powiązaniu z planami miejscowymi, o ile obejmowały przedmiotowe działki przed podjęciem spornej Uchwały z 27 maja 2004 r.

W zależności od dokonanych ustaleń, Sąd Wojewódzki oceni, które z działek objętych skargą wymagały uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia z leśnego na nieleśne, z rozróżnieniem okoliczności odnoszących się do działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: (a) – 22/6, (b) – 38/14, 38/10, 38/11, 38/8, (c) – 43/20, 47/2, 47/1, 48/1.

Rozstrzygając sprawę Sąd Wojewódzki powinien rozważyć, czy w razie potrzeby stwierdzenia nieważności przedmiotowej Uchwały, rozstrzygnięcie może w konkretnym przypadku dotyczyć części działek ewidencyjnych, zwłaszcza działek nr 22/6 i 47/2 obejmujących niewydzielone części (Br) zabudowy na gruntach rolnych i (Ls) gruntów leśnych (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 września 2017 r., IV SAWa 2438/16; wyrok NSA z 12 grudnia 2019 r., II OSK 307/18).

Wreszcie wskazać należy, że Sąd Wojewódzki w razie stwierdzenia naruszeń trybu postępowania poprzedzającego uchwalenie przedmiotowego planu miejscowego uwzględni, że stosownie do art. 27 ust. 1 u.z.p. nie każde naruszenie trybu postępowania wywołuje skutek nieważności uchwały.

Wprawdzie art. 27 u.z.p. (po zmianie dokonanej ustawą Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 726) nie wprowadził kryterium „istotności” naruszenia trybu postępowania, to

jednak w świetle przepisów art. 91 ust. 4 w zw. z art. 93 ust. 1 u.s.g. należy założyć, że skarga organu nadzoru powinna dotyczyć istotnego naruszenia prawa przez gminę, co oczywiście podlega ocenie sądu (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 765).

Ze względów wyżej przedstawionych uwzględnieniu podlegał zawarty w skardze kasacyjnej wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku, aczkolwiek tylko w części oznaczonej w sentencji.

Nietrafne bowiem okazały się zarzuty dotyczące rozstrzygnięcia Sądu Wojewódzkiego w zakresie działek nr 23/34, 23/35 oraz 43/5–43/19. W tej części zasadne było stwierdzenie nieważności uchwały, skoro nie zostały przez organ gminy przedstawione żadne dokumenty podważające twierdzenia Wojewody, iż wymienione działki objęte przedmiotowym planem wymagały uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne, a brak wymaganej decyzji stanowił naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.

Tym samym w odniesieniu do tych działek nieskuteczny okazał się zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. Z kolei argumentacja, że Gmina faktycznie nie posiada w swych zasobach archiwalnych zgód na zmianę przeznaczenia oznaczonych działek „z uwagi na upływ czasu” – nie mogła podważyć oceny Sądu Wojewódzkiego co do nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej działki, których przeznaczenie na cele nieleśne nie miało oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zaakcentować należy, że nie wskazano w skardze kasacyjnej na czym miałyby polegać naruszenie przez Sąd Wojewódzki art. 27 ust. 1 u.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., podczas gdy uprawniona była konstatacja Sądu, iż w przeprowadzonym postępowaniu wykazano brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne omawianych działek gruntowych.

Wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego w tym zakresie nie mogło być również zanegowane wskutek przedstawienia na etapie postępowania kasacyjnego wypisów z ewidencji gruntów i budynków potwierdzających, iż działki ewidencyjne nr 43/5 do 43/20 aktualnie klasyfikowane są jako grunty orne bądź rolne grunty zadrzewione.

Zauważyć ponadto należy, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego nie powoduje z mocy samego prawa unieważnienia indywidualnych rozstrzygnięć wydanych dotychczas na podstawie takiego aktu.

Zgodnie 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 analiz związanych z ważeniem różnych wartości, 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 (zob. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002, s. 15 i n.; wyrok NSA z 9 grudnia 2021 r., II OSK 576/21).

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 185 p.p.s.a. (pkt 1) oraz art. 184 p.p.s.a. (pkt 2). O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasioneł
sekretarz sądowy