



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 listopada 2024 r.

Poz. 5020

WYROK NR II SA/RZ 690/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 1 października 2024 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Maria Mikolik /spr./ WSA Elżbieta Mazur - Selwa Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 października 2024 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Solina z dnia 29 lipca 2008 r. nr XXI/189/08 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Solina na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego (dalej: "Wojewoda"), jest uchwała Nr XXI/189/08 Rady Gminy Solina (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Uzdrowisko Polańczyk" (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z dnia 5 września 2008 r. Nr 70, poz.1706; dalej w skrócie: "MPZP"). Zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o art. 18. ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") i art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn.zm.; dalej: "u.p.z.p.") oraz po stwierdzeniu zgodności projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Solina, przyjętego uchwałą Nr XIV/267/2000 Rady Gminy w z dnia 12 grudnia 2000 r. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Wojewoda reprezentowany przez zawodowego pełnomocnika – radcę prawnego, zaskarżył § 6 ust. 5 uchwały, regulujący ustalenia dla terenów wód i zieleni, zarzucając Radzie naruszenie art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w ich brzmieniu na dzień uchwalenia MPZP. W oparciu o tak sformułowany zarzut, Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 5 uchwały oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podał, że Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie pismem z dnia 1 lutego 2024 r. zwrócił się do Wojewody o zbadanie zgodności z prawem przedmiotowej uchwały w części dotyczącej gruntów leśnych na działce ewidencyjnej nr 112/9. W uzasadnieniu pisma wskazano, że w ramach nieleśnego sposobu zagospodarowania tego terenu w MPZP dopuszczono między innymi lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej, obiektów i urządzeń małej architektury służących rekreacji, budowę ciągów spacerowych, urządzonych punktów widokowych, czy pól i gier, co może uzasadniać twierdzenie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mógł być uchwalony z naruszeniem przepisu u.p.z.p. Wojewoda wskazał, że pomimo wezwań z dnia 7 i 26 lutego oraz 18 marca 2024 r. Wójt Gminy Solina nie przedstawił organowi nadzoru dokumentacji planistycznej ani dokumentu właściwego organu w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Wojewoda wyjaśnił następnie, że działka ewid. nr 112/9 położona w obrębie ewid. nr 0011 Polańczyk, leży w terenie oznaczonym symbolem 3.ZL/ZP, tj. terenie Parku Leśnego o funkcji

rekreacyjno-wypoczynkowej. Zwrócił uwagę, że ustalenia zawarte w § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały w zakresie terenu Parku Leśnego o funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej, oznaczonego symbolem 3.ZL/ZP, dopuszczają lokalizację m.in. obiektów budowlanych infrastruktury technicznej, obiektów i urządzeń małej architektury służących rekreacji, urządzeń służących turystyce czy urządzonych miejsc do odpoczynku. Zdaniem Wojewody wskazane w ww. uchwale zasady zagospodarowania terenu 3.ZL/ZP na użytkach leśnych (LsIV), wykraczają poza zakres definicji lasu określonej w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.; dalej: "u.o.l.") w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.; dalej: "u.o.g.r.l."). W ocenie Wojewody, działka ewid. nr 112/9 powinna zatem podlegać procedurze zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 lub 5 u.o.g.r.l. w brzmieniu na dzień uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego. Wojewoda zwrócił uwagę, że zgodnie z uproszczonym wypisem z rejestru gruntów załączonym do wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej Gminy Solina z dnia 20 października 2023 r., działka ewid. nr 112/9 jest własnością Gminy Solina. Z uwagi na powyższe, wymagane jest uzyskanie zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. w brzmieniu na dzień uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego). Podkreślił, że w przypadku gdy organ gminy, w toku procedury planistycznej nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, nie był uprawniony do ustalenia na terenie leśnym innego przeznaczenia lub dopuszczenia niż teren leśny. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wyjaśniła, że aktualne władze gminy i pracownicy urzędu nie mieli jakiegokolwiek wpływu na przebieg procedury opracowania i podjęcia uchwały, a nawet jej kontroli prawnej przez organy nadzoru. Rada podała, że podjęcie działania w celu naprawienia błędu poprzez opracowanie nowego planu dla przedmiotowego terenu z zachowaniem pełnej procedury, a do czasu wejścia w życie nowej uchwały nie podjęcie żadnych działań, które mogłyby naruszyć substancje lasu na przedmiotowych terenach. Nadmieniła również, że o zamiarze rozpoczęcia opracowania nowego planu zagospodarowania przestrzennego został poinformowany Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie, który zaaprobował podjęte przez Gminę działania, a także, że w tych okolicznościach, w związku z podejmowanymi działaniami, zwróciła się do Wojewody o wycofanie skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: P.p.s.a.) dotyczy aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jak przewiduje art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W przypadku planów miejscowych kryterium kontroli zostało wyznaczone w sposób szczególny w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Na jego podstawie istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W judykaturze odnośnie do relacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. do art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wskazuje się, że art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. np. wyrok WSA w Kielcach z 30.11.2012 r., II SA/Ke 588/12, LEX nr 1240869; wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008 r., II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859). Niewątpliwie w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zawężono przypadki stwierdzenia nieważności w stosunku do art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., nie każda bowiem sprzeczność z prawem niebędąca nieistotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., będzie wyczerpywać przesłanki nieważności wymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W niniejszej sprawie to Wojewoda, działając w ramach uprawnień przewidzianych art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżył w części uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Uzdrowisko Polańczyk". Skargą został objęty § 6 ust. 5 uchwały, który określa zasady zagospodarowania terenu Parku Leśnego o funkcji rekreacyjno - wypoczynkowej- pow. 49,28 ha, oznaczonego symbolem 3.ZL/ZP. Jak wskazał Wojewoda, w terenie oznaczonym ww. symbolem 3.ZL/ZP położona jest działka o nr 112/9 stanowiąca użytek leśny (LsIV). We wskazanym powyżej § 6 ust. 5 miejscowego planu dopuszczono na terenie ozn. symb. 3.ZL/ZP lokalizację m.in.: obiektów budowlanych infrastruktury technicznej oraz obiektów i urządzeń małej architektury służących rekreacji; urządzeń służących turystyce, w tym realizację ciągów

spacerowych, ścieżek rowerowych, tras narciarstwa biegowego; urządzonych miejsc do odpoczynku, urządzonych punktów widokowych, altan leśnych i zadaszeń. Jak ustalono, czego nie kwestionowała Gmina Solina, ww. działka nr 112/9 nie jest objęta zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie natomiast z art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm., dalej: u.o.g.r.l.) – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, 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. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. 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 9, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 10 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. Z kolei stosownie do art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l., gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Odwołując się do regulacji, zawartych w przepisach o lasach należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.) – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. O tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, decyduje w pierwszej kolejności zapis w ewidencji gruntów. W niniejszej sprawie nie było kwestionowane, że tereny oznaczone w planie symbolem 3.ZL/ZP stanowią użytk leśny (LsIV), co wiąże się z koniecznością uzyskania dla ww. terenu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gmina w odpowiedzi na skargę przyznała wprost, że podjęcie działania w celu naprawienia błędu poprzez opracowanie nowego planu z zachowaniem pełnej procedury. Do odpowiedzi Gmina dołączyła pismo Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych informujące o elementach, jakie winien zawierać wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych. Podejmowanie przez Gminę działań nakierowanych na naprawienie błędu popełnionego w procedurze planistycznej, która doprowadziła do uchwalenia miejscowego planu "Uzdrowisko Polańczyk" nie zmienia faktu, że plan ten w zaskarżonej części obejmującej § 6 ust. 5 uchwały dotknięty jest istotnym naruszeniem prawa – tj. art. 17 pkt 8 u.p.z.p., które polegało na braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3.ZL/ZP. Jest to istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Mając na względzie powyższe Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność § 6 ust. 5 uchwały nr XXI/189/08 Rady Gminy Solina z dnia 29 lipca 2008r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk.