



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1513

WYROK NR II SA/WR 544/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Asystent sędziego Andżelika Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 grudnia 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna

z dnia 28 października 2004 r. nr XXIII/191/04

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego południową część obrębu Siechnice oraz północną część obrębu Zębice

I. stwierdza nieważność § 17 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 232/5 z obrębu Zębice, oznaczonej na rysunku planu MN;

I. zasądza od Rady Gminy Siechnice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego).

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) wniósł o stwierdzenie nieważności § 17 zaskarżonego planu miejscowego w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 232/5, z powodu istotnego naruszenia art. 4 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1, 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (wówczas Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266) oraz art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139). Naruszenie polegało na nieuzyskaniu zgody na przeznaczenie wskazanego gruntu na cele nieleśne. W uzasadnieniu skarżący wskazał, że uchwała intencyjna podjęta została w 1999 r., co uzasadniało stosowanie u.z.p. (art. 85 ust. 2 u.p.z.p. wówczas Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717). Zaskarżona uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2004 r. nr 328, poz. 3714). Postępowanie nadzorcze wszczęto na skutek wystąpień pisemnych nadleśniczego z informacją, że grunt leśny Skarbu Państwa w obrębie działki nr 232/5 został przeznaczony na cele nieleśne bez wymaganej ustawowo zgody. Według wyjaśnień burmistrza z dnia 1.03.2017 r. działka rzeczywiście stanowiła grunt leśny. W dniu 21.04.2017 r. organ ten twierdził jednak, że nie było potrzeby uzyskania zgody, gdyż część działki przeznaczonej w planie pod tereny zabudowy mieszkaniowej, zgodnie z ewidencją gruntów posiadała status pastwiska IV klasy. Do pisma dołączona była mapa, na której działka nr 235/5 zawiera oznaczenia Ls IV, zaś sąsiednia działka nr 232/4 oznaczenie Ps IV (k. 14, 16 i 43 akt sądowych). Oznaczenia Ls posiadają sąsiednie działki nr 230/286, 231, 232/6, 233/1, 233/2 i szereg innych.

W ocenie skarżącego z dokumentów wynikała konieczność uzyskania zgody właściwego Ministra, tymczasem na rysunku planu działkę oznaczono symbolami MN i RL (§ 31 ust. 1 p.m. – grunty zalesione). Przeznaczenie działki na teren MN (§ 17 p.m. – zabudowa mieszkaniowa niska) czyli na teren nieleśny, oznaczało naruszenie wskazanych przepisów, a tym samym procedury planistycznej (wyroki II OSK 1900/08, IV SA/Wa 453/11).

Według dołączonego przez Nadleśnictwo wypisu i wyrys z planu miejscowego, uzyskanego z gminy, działka nr 232/5 położona jest na terenie w części MN, a w części RL. Część MN odpowiada kształtem działce oznaczonej na mapie dołączonej przez gminę numerem 232/4. Jednak według Nadleśnictwa zabudowana została część działki nr 232/5. Z kolei według burmistrza (k. 12 akt sądowych) zabudowa obejmuje obie te działki, przy czym niektóre obiekty budowlane zlokalizowane są na części RL i tylko te sprzecznie z planem miejscowym. Również pozwolenie na budowę z 1996 r. zezwalało na zabudowę jedynie działki nr 232/4.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Podtrzymał wyjaśnienia, że część działki nr 232/5 posiadała w ewidencji gruntów oznaczenie Ps IV i ta część została objęta terenem MN, natomiast pozostała część oznaczona Ls IV została w planie objęta terenem RL.

Po wezwaniu do dołączenia akt planistycznych organ przekazał akta innej procedury planistycznej, dotyczącej uchwały nr XLVI/384/02.

Mając na uwadze niedołączenie właściwych akt oraz omówione powyżej niejasności i niespójności w przytoczeniach stron, Sąd zobowiązał organ do dołączenia odpowiedniej dokumentacji planistycznej, a ponadto rysunku planu z zaznaczeniem położenia działki nr 232/5 i jej przeznaczenia w planie oraz wypisu z rejestru gruntów dla tej działki na dzień 28.10.2004 r. z zaznaczeniem konturów użytków gruntowych. Sąd zobowiązał ponadto organ do wyjaśnienia w piśmie procesowym czy teren tej działki był uprzednio objęty planem miejscowym i jakie było jej przeznaczenie, a także wyjaśnienie cech przeznaczenia leśnego tej działki w nawiązaniu do określenia pojęcia lasu, w ustawie o lasach.

W odpowiedzi organ twierdził, że wymaganą dokumentację już uprzednio przekazał, jednak przekazuje ją ponownie. Wyjaśnił, że działka nr 232/5 nie była dotychczas objęta planem miejscowym. Organ dołączył ponownie mapę z 1985 r. z zaznaczeniem na niej działki nr 232/4 i sąsiedniej nr 232/5.

Według dołączonego zaświadczenia z ewidencji gruntów, w dniu 28.10.2004 r. (data uchwalenia planu) działka nr 232/5 miała charakter jednolity (nie było różnych użytków gruntowych), posiadała powierzchnię 0,7980 ha i oznaczenie Ls. Stanowiła własność Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Oława.

Wobec treści zaświadczenia Sąd odstąpił od pozostałych wymagań wobec organu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W aktach sprawy znajduje się dostarczona przez organ dokumentacja planistyczna dwóch uchwał, to jest uchwały nr XLVI/384/02 w przedmiocie planu miejscowego dla obrębu Zębice podjętej w dniu 7.06.2002 r. oraz uchwały zaskarżonej. Nie miał więc racji organ, że przekazana mu w tym zakresie przez Sąd informacja

jest nieprawdziwa, zaś żądanie dołączenia właściwej dokumentacji zbędne. Można natomiast nabrać przekonania w oparciu o dostarczone uzupełniająco przez organ dokumenty, że również relacja organu na temat przeznaczenia i oznaczenia ewidencyjnego działki nr 232/5 nie znajduje oparcia w zawartości akt. Zawartość dostarczonej ostatnio dokumentacji planistycznej budzi ponadto wątpliwości co do rzetelności organu, bowiem składające się na nią odpisy wydają się niekompletne. Uzasadniało to wypełnianie pewnych luk i tłumaczenie wątpliwości zgodnie z zasadą wyrażoną pośrednio w art. 133 § 1 p.p.s.a., czyli w oparciu o przytoczenia obu stron i przedstawione przez nie dokumenty.

W aktach planistycznych z 2002 r. zwraca uwagę uzyskanie przez gminę dwóch zgód na przeznaczenie gruntów rolnych IV klasy i klas III, wyrażonych odpowiednio przez Wojewodę Dolnośląskiego i właściwego Ministra decyzjami z 2001 r. Dokumentacja ta jest niepełna, ale nie wymagała uzupełnienia lub wyjaśnienia, skoro w szczególności dotyczy gruntów rolnych, nie zaś leśnych jak w nin. sprawie. Akta te zawierają ponadto decyzję o warunkach zabudowy wydaną w 1999 r. dla działki nr 232/4 na lokalizację zbiornika na gaz przy istniejącej zabudowie mieszkaniowej oraz pozwolenie na budowę z 1996 r. domu mieszkalnego w zabudowie siedliskowej na działce nr 232/4. Mogło to mieć znaczenie w nin. sprawie, gdyż jak wiadomo działka nr 232/4 przylega od zachodu do działki nr 232/5, zaś na dołączonej wielokrotnie przez organ mapie z 1985 r. na działce nr 232/4 znajdują się oznaczenia B Ps IV, a na działce 232/5 Ls.

W aktach procedury planistycznej w nin. sprawie (dla uchwały zaskarżonej) znajduje się w szczególności pismo Nadleśnictwa do gminy z dnia 7.03.2002 r. informujące, że w nawiązaniu do pisma gminy WPR/ZAP-7322/45/2002 nie ma przeciwwskazań do przeznaczenia na cele nieleśne działek nr 232/11, 232/8 oraz 232/5 (o powierzchni 0,80 ha). Z pisma tego wynika, że działka nr 232/5 miała jednolity charakter leśny i miała w całości podlegać przeznaczeniu na cele nieleśne, co nie nastąpiło.

Ostateczne potwierdzenie tej okoliczności nastąpiło w przedłożonym przez organ na żądanie Sądu zaświadczeniu starosty z dnia 3.11.2017 r., w którym działka nr 232/5 o powierzchni 0,7980 ha w całości stanowi las według stanu z daty podjęcia zaskarżonej uchwały. Nie ma więc na tej działce różnych użytków gruntowych, jak niezgodnie z prawdą twierdził organ i dlatego zapewne organ nie wykonał zarządzenia aby przedstawił mapę ewidencyjną z konturami tych użytków. Nie było więc żadnej części działki oznaczonej geodezyjnie użytkowaniem Ps IV, która nie wymagałaby uzyskania zgody na przeznaczenie nieleśne.

Wymaga jeszcze zaznaczenia, że uległa zmianie nazwa uchwałodawcy (uprzednio Rada Gminy Święta Katarzyna, obecnie Rada Miejska w Siechnicach zgodnie z § 6 rozporządzenia RM z dnia 28 lipca 2009 r. Dz. U. nr 120, poz. 1000).

Skoro według zgodnych oświadczeń stron i dostępnej dokumentacji część jednolitej działki leśnej nr 232/5 została przeznaczona na cele nieleśne w planie miejscowym, bez uzyskania zgody na zmianę tego przeznaczenia, należało określić skutki prawne tej okoliczności.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w wersji na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały) gruntami leśnymi w rozumieniu tej ustawy są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach. Jak wiadomo, określenie to wcale nie jest jednoznaczne (patrz art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, obecnie Dz. U. z 2017 r., poz. 788 oraz komentarze do tego przepisu, W. Radecki w nawiązaniu również do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 i załącznika nr 6 pkt 2 do rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. o ewidencji gruntów i budynków Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 gdzie określenie lasu odsyła do ustawy o lasach, obecnie ust. 1 tabela Lp 10 oraz B. Rakoczy, a ponadto wyroki I OSK 1983/11 i II OSK 308/14). Pewne kontrowersje przy określaniu złożonego pojęcia lasu nie miały w nin. sprawie znaczenia z uwagi na jednoznaczny wpis w ewidencji gruntów i zgodne oświadczenia stron (organ odnośnie części działki), na temat tych kontrowersji patrz dodatkowo art. 92 u.g.n. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 i komentarze (E. Bończak-Kucharczyk, K. Marciniuk, A. Łukaszewska).

Według art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze. Przeznaczenie gruntów na cele nieleśne polega jednak na ustaleniu innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6 ustawy), co ma takie znaczenie, że zgoda ta jest wymagana zawsze (patrz art. 7 ust. 2 ustawy i komentarz W. Radeckiego część 1). Z kolei ograniczenie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne polega m.in. na wymogu uzyskania na to zgody właściwego organu oraz dopuszczalne jest wyłącznie w planie miejscowym (art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy oraz cyt. komentarz do art. 7 część 3). Skutki prawne uchwalenia zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne są oczywiste, plan miejscowy w tej części jest nieważny (cyt. Komentarz część 12) z powodu istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego i właściwości organów (wyrok II OSK 2730/13, w nin. sprawie wobec istotnego naruszenia art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 2 ust. 1, art. 9 ust. 1,

art. 10 pkt 8 i art. 18 ust. 2 pkt 4a u.z.p.). Naruszenie to zgodnie z art. 27 ust. 1 w związku z art. 85 ust. 2 u.z.p. uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej części uchwały.

Z tych względów oraz na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 200 p.p.s.a. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369), Sąd orzekł jak w sentencji.