

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22	ePUAP
	Radom 48 368 99 08	Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	/wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

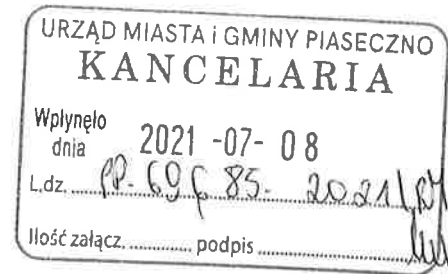
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

WYDZIAŁ VII
ul. J. Pankiewicza 4
00-696 Warszawa

Dnia 5 lipca 2021 r.

Sygn. akt VII SA/Wa 171/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu



Rada Miejska w Piasecznie

ul. Kościuszki 5
05-500 Piaseczno

Burmistrz Miasta Piaseczno
13.07.2021
[Signature]

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 29 czerwca 2021 r. sekretariat Wydziału VII Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza– odpis wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. wraz z uzasadnieniem.

Grażyna Dmítruk
starszy referent

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).

3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl>.
6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Wojciech Sawczuk

Sędzia WSA Artur Kuś (spr.)
Sędzia WSA Mirosław Montowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **16 czerwca 2021 r.**

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miejskiej w Piasecznie**

z dnia **15 maja 2013 r.** nr **943/XXXIV/2013**

w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- I. **stwierdza nieważność § 22 ust. 2 pkt 1 części tekstowej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek nr 52/1, 52/2 i 52/3 obręb 0061;**
- II. **stwierdza nieważność § 22 ust. 2 pkt 4 części tekstowej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek nr 52/1, 52/2, 52/3 i 58/2 obręb 0061;**
- III. **oddala skargę w pozostałym zakresie.**

Na oryginale wnieśli podpis
za zgodności z oryginałem
Grażyna Dimitrak

starszy referent



UZASADNIENIE

1. Rada Miejska w Piasecznie uchwaliła w dniu 15 maja 2013 r. uchwałę Nr 943/XXXIV/2013 w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Redutową, Pod Bateriami, Dworską oraz granicą administracyjną miasta Piaseczno (dalej: „MPZP”). Uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”) w oparciu o uchwałę nr 1163/XXXIX/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 września 2009 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Redutową, Pod Bateriami, Dworską oraz granicą administracyjną miasta Piaseczno, (zm. uchwałą nr 249/XI/2011 z 24 sierpnia 2011 r.).

2. Skargę do WSA w Warszawie na wskazany MPZP złożył Wojewoda Mazowiecki. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie przepisów:

a) art. 17 pkt 8 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;

b) art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm. w brzmieniu na dzień podjęcia ww. uchwały; dalej: „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”) poprzez brak uwzględnienia decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do określonego przeznaczenia terenu oraz szczegółowych warunków zawartych w ww. decyzji oraz na podstawie art. 93 u.s.g. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 38MN, stanowiącego grunty leśne w zakresie działek położonych w Piasecznie, gmina Piaseczno, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 52/1, 52/2, 52/3 (działki nr 52/1, 52/2 i 52/3 powstały w wyniku podziału działki nr 52) oraz 58/2 z obrębu geodezyjnego 0061.

Wojewoda w skardze wskazał, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszony został w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego oraz właściwość organów, o których mowa w art. 17 pkt 8 u.p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. winno skutkować nieważnością uchwały Nr 943/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w

Piasecznie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 38MN, stanowiącego grunty leśne, w zakresie działek położonych w Piasecznie, gmina Piaseczno, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 52/1, 52/2, 52/3 (działki nr 52/1, 52/2 i 52/3 powstały w wyniku podziału działki nr 52) oraz 58/2 z obrębu geodezyjnego 0061.

Wojewoda wskazał, że w odniesieniu do obszaru objętego MPZP, stwierdzono występowanie gruntów leśnych. Zastosowanie w sprawie powinny mieć zatem przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stosownie do art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w MPZP sporządzonym w trybie określonym w przepisach u.p.z.p. Natomiast w art. 7 ust. 2 ustawy wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w MPZP sporządzonym w określonym trybie.

Wojewoda wskazał, że zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne ma charakter decyzji administracyjnej. Skoro zatem zgoda taka jest decyzją administracyjną, to raz udzielona obowiązuje, chyba że została w prawem przewidzianym trybie uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność (art. 16 § 1 k.p.a.), a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu, a następnie uchwalaniu MPZP.

Organ podkreślił, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Decyzja ta ma specyficzny charakter. Rozstrzyga o uprawnieniach gminy w sferze stanowienia prawa, w związku z czym dotyczy podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych daje podstawy właściwemu organowi do kreacji rozwiązań przestrzennych przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia. Powyższe oznacza, iż ustawodawca dopuścił prawną możliwość decydowania o tym, w jakim kierunku i na jakich zasadach zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne będzie wydawana.

Rada Miejska w Piasecznie jako organ właściwy w sprawie uchwalenia MPZP jest zatem wprost związana wyrażoną zgodą i warunkami pod którymi taka zgoda została wyrażona. Odstąpienie od zasady związania ww. decyzji może być zastosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach. W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem konkretna decyzja wskazująca na zmianę przeznaczenia gruntów

leśnych na cele nieleśne, w ramach której w sposób wiążący wyrażono również warunki, pod którymi takiej zgody udzielono. Tym samym warunki wprowadzenia takich zgód winny zostać wprost przeniesione, przez Radę Miejską w Piasecznie, do ustaleń MPZP.

Wojewoda Mazowiecki, działając na wniosek Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie z 1 grudnia 2020 r., przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające. Ustalił, że w obrębie działek położonych w Piasecznie, gmina Piaseczno, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 52/1, 52/2, 52/3 (działki nr 52/1, 52/2 i 52/3 powstały w wyniku podziału działki nr 52) oraz 58/2 z obrębu geodezyjnego 0061, występują lasy i grunty leśne. Potwierdza to wykaz powierzchniowy gruntów leśnych projektowanych do zmiany przeznaczenia, stanowiący załącznik do wniosku Gminy Piaseczno z 20 listopada 2000 r., o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia. Tymczasem, na podstawie analizy części tekstowej i graficznej uchwały ustalono, iż ww. działki w granicach użytku leśnego, zostały przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej w granicach WOChK, oznaczone symbolem 38MN.

Jak wynika z wykazu powierzchni gruntów leśnych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, projektowanych do zmiany przeznaczenia, w odniesieniu do wskazanych poniżej działek, według stanu na dzień sporządzania wniosku o zmianę przeznaczenia, stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenu oznaczonego symbolem 38MN w Piasecznie. Wojewoda wskazał, iż działki, oznaczone numerami ewidencyjnymi:

- 52 (obecnie m.in. działki nr 52/1, 52/2 i 52/3, które powstały w wyniku podziału działki nr 52) z obrębu 0061 o powierzchni 0,4352 ha, stanowiła użytek leśny o powierzchni 0,3287 ha;
- 58/2 z obrębu 0061 o powierzchni 0,0979 ha, stanowiła w całości użytek leśny.

Wojewoda podniósł, iż w odniesieniu do ww. gruntów leśnych uzyskano co prawda decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (decyzja z 20 grudnia 2000 r.), jednakże nie wprowadzono, do ustaleń MPZP, warunków wynikających z wydanej decyzji. Zgodnie z powyższą decyzją, zgoda na zmianę przeznaczenia ww. gruntów leśnych udzielona została pod następującymi warunkami: 1) zakazu dalszych podziałów działek na działki mniejsze niż 2000 m² (przy zachowaniu dotychczasowego podziału), 2) ograniczenia zabudowy do 1 budynku na działce, 3) ograniczenia powierzchni wyłączanej z produkcji do 20 % powierzchni działki ale nie więcej niż 400 m².

Wojewoda Mazowiecki ustalił konkretne warunki, które winny zostać spełnione przy dokonaniu zmiany przeznaczenia w MPZP. Tymczasem, dla terenu oznaczonego symbolem 38MN, zgodnie z ustaleniami:

- § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały, ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej na: a) 1000 m² dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, z uwzględnieniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zawartych w § 13, b) 600 m² pod budynek (jeden segment) w zabudowie bliźniaczej, z uwzględnieniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zawartych w § 13";

- § 22 ust. 2 pkt 4 uchwały, ustalono maksymalną powierzchnię zabudowy: a) dla terenów w granicach WOChK: 30%, b) dla pozostałych terenów: 50%",

Powyższe oznacza, że nie zachowano warunków uzyskanej zgody w zakresie powierzchni zabudowy, która na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi obligatoryjny element planu miejscowego. Ponadto nie zachowano warunków dotyczących uzyskanej zgody w zakresie minimalnej powierzchni działki budowlanej, która zgodnie z ww. decyzją na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne winna wynosić nie mniej niż 2000 m². Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. wskaźnik dotyczący minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych ustala się w planie miejscowym w zależności od potrzeb.

Biorąc pod uwagę powyższe Wojewoda podkreślił, że ww. zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne, wyrażona została przez Wojewodę Mazowieckiego pod warunkami, wiążącymi organy Gminy Piaseczno, w tym przede wszystkim pod warunkiem zachowania normatywu maksymalnej powierzchni zabudowy, określonej na poziomie 20%, podczas gdy takiego warunku w treści planu miejscowego, nie zawarto w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 38MN, w ramach którego stwierdzono występowanie gruntów leśnych.

Skoro zatem to decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w MPZP, o ile jest decyzją pozytywną, tj. akceptującą dokonanie zmiany przeznaczenia, to obowiązkiem Rady Miejskiej w Piasecznie było jej uwzględnienie w całości, tj. z uwzględnieniem wszystkich warunków w niej zawartych,

bądź też skorzystanie z trybu odwoławczego i tym samym kontestowanie rozstrzygnięć w niej zawartych.

Jeżeli organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za proces sporządzania MPZP, w tym także kierowania wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, był niezadowolony z przedmiotowej decyzji to służyły mu środki odwoławcze. Brak skorzystania ze środka odwoławczego skutkowało jej pełną akceptacją. Tym samym w obrocie prawnym znajduje się decyzja na mocy której właściwy organ wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod konkretnymi warunkami, które winny zostać wprost przeniesione do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. Rada Miejska w Piasecznie (dalej zwana też „organem”) w odpowiedzi na skargę wskazała, że wnosi o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu organ podniósł, że MPZP będący przedmiotem skargi procedowany był w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres planu jest zgodny z art. ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Decyzją z 20 grudnia 2000 r. Wojewoda Mazowiecki wyraził zgodę na przeznaczenie w MPZP gruntów leśnych lasów ochronnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową niskiej intensywności usługi podstawowe między innymi dla działek objętych skargą. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podkreślił, że działki stanowią plomby, na terenach uzbrojonych zabudowanych, na działkach nie prowadzi się żadnej gospodarki leśnej, drzewostany są zaniedbane o niskim wskaźniku zadrzewienia.

Działki objęte skargą zostały wydzielone w okresie poprzednio obowiązującego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Piaseczno zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 613/LI/98 z dnia 29 kwietnia 1998r (Dz. Urz. Woj. Warsz. z dnia 10 lipca 1998r. Nr 36 poz. 119) przed wejściem w życie planu przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 943/XXXIV/2013 z dnia 15 maja 2013 r. Działka 58/2 z obr. 61 została wydzielona w 1999 r. (na dzień wydawania decyzji WOŚ.VII-6112/105/2000 z dnia 20.12.2000 r., miała powierzchnię 975 m² i uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia). Działka 52 z obr. 61 została podzielona na działki 52/1, 52/2, 52/3 w 2001 r. w związku z powyższym z uwagi na to, że wydzielone działki już posiadały powierzchnie mniejsze niż 2000m² nie wprowadzono zakazu w nowym planie dalszych podziałów na działki mniejsze niż 2000 m².

Decyzja Wojewody wyrażająca zgodę na przeznaczenie w MPZP gruntów leśnych lasów ochronnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne, została wydana na podstawie art. 7 pkt 5 i art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w dniu 20 grudnia 2000 r., pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 pkt 7 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane.

W czasie zatwierdzania Uchwałą Nr 943/XXXIV/2013 z dnia 15 maja 2013 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązywała już ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć jako szczegółowo określoną, jednolitą procedurę scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz.1774 ze zm.).

Ponadto powyższą kwestię podniósł Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzorczy w rozstrzygnięciu nadzorczym znak LEX-14131.33.2016.BŁ. z 18 marca 2016 r. wskazując, że zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W kontekście powyższych unormowań planu miejscowego Wojewoda uznał, że procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowią dwie różne odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wskazując na to, że art. 1 ust. 1 ww. ustawy, stanowi, iż Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalenia i podziału nieruchomości. Wg Wojewody powyższe wynika również z redakcji samej ustawy - Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczenie lub pozbawienie praw do nieruchomości”, składa się z 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich tj. Rozdział 1 „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 „Scalanie i podział nieruchomości”. Zdaniem organu nadzoru przywołanym w rozstrzygnięciu już samej konstrukcji ustawy o gospodarce

nieruchomościami oraz redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalania i podziału.

W kontekście sformułowanych naruszeń przez organ nadzoru art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały nie upoważniały rady gminy do określania zasad i warunków podziału nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt. 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej może z kolei nastąpić na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. dla procedur wszczętych po 21 października 2010 r., data podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. W powyższym przypadku Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu przed 21 października 2010 r. Tym samym nie miała możliwości określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej.

Zgodnie z obowiązującym w czasie zatwierdzenia planu, studium zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 115 I/XXXIX/2009 z 23 września 2009 r., przedmiotowe działki znajdowały się na terenach mieszkaniowych rozwoju funkcji mieszkaniowej w strefie B. Na terenach o dominacji mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN) gdzie dopuszcza się realizację przez gminę zabudowy wielorodzinnej o funkcji socjalnej na działkach stanowiących własność gminy, preferuje się rozwój usług komercyjnych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej wzdłuż podstawowego układu komunikacyjnego, adaptuje się tereny usługowo-produkcyjne i produkcyjno-magazynowe. Jako funkcje towarzyszące funkcji mieszkaniowej dopuszcza się usługi publiczne o znaczeniu lokalnym poza terenem Zalesia Dolnego, gdzie jedynie na obszarach ściśle określonych w MPZP dopuszcza się rozwój usług, usługi publiczne o znaczeniu ponadlokalnym, usługi komercyjne, w tym usługi turystyki, sportu i rekreacji. Zgodnie z ustaleniami obowiązujących planów zagospodarowania dla poszczególnych miejscowości przyjmuje się następujące zasady zagospodarowania obszarów o funkcji mieszkaniowej. W zachodniej części miasta Piaseczno w obszarze chronionym powierzchnia działki min. 1000 m², poza WOChK dla zabudowy szeregowej 300 m², dla zabudowy bliźniaczej 600 m² oraz dla zabudowy wolnostojącej 800 m². Dla terenów przewidzianych pod zabudowę w granicach WOChK przyjmuje się minimalny wskaźnik powierzchni aktywnej biologicznie 70%.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gmin przy sporządzaniu planów miejscowych. Przyjęte ustalenia planu są zgodne z ustaleniami obowiązującego w czasie zatwierdzenia planu studium.

W planie zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej Nr 943/XXXIV/2013 z dnia 15 maja 2013 r. działki znajdują się na terenie 38MN, gdzie ustala się jako przeznaczenie podstawowe terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą w granicach WOChK, oraz pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej poza granicami WOChK, minimalną powierzchnię działki budowlanej: 1000 m² dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, 600 m² pod budynek (jeden segment) w zabudowie bliźniaczej, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: dla terenów w granicach WOChK: 70%, dla pozostałych terenów: 50%.

Organem nadzoru nad działalnością organów gminy jest wojewoda. Organ ten, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zobowiązany jest do oceny zgodności uchwał w sprawie planów miejscowych z przepisami prawa. W przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem Wojewoda wydaje stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od daty doręczenia mu uchwały. Wojewoda Mazowiecki nie stwierdził nieważności uchwały Nr 943/XXXIV/2013 z dnia 15 maja 2013 r. w skarżonym zakresie, została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i stanowi obowiązujące prawo.

Stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie MPZP w całości lub części powodują: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania aktu planistycznego” oraz „trybu sporządzania aktu planistycznego”, czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania MPZP dotyczą zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość MPZP określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie

Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna, chociaż nie wszystkie zawarte w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

1. Istota sprawy sprowadza się do oceny, czy brak pełnego uwzględnienia w postanowieniach zaskarżonego MPZP decyzji Wojewody Mazowieckiego z 20 grudnia 2000 r., w której to wyrażono zgodę na przeznaczenie w MPZP gruntów leśnych na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową między innymi dla działek objętych skargą – jest podstawą do stwierdzenia nieważności MPZP w zaskarżonej części.

2. W ocenie Sądu, w pierwszej kolejności należy wskazać podstawowe przepisy mające zastosowanie w niniejszej sprawie. Ponadto należy „zestawić” uchwalone regulacje MPZP z odpowiednimi postanowieniami wynikającym z decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r. oraz wskazać na charakter tej decyzji i jej konsekwencje dla odpowiednich postanowień MPZP.

3. Stosownie do art. 14 ust. 8 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., MPZP jest przepisem gminnym uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do MPZP, w dacie podejmowania przez Radę Miejską w Piasecznie skarżonej uchwały, regulację zasad, trybu oraz właściwości organów określała u.p.z.p.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz MPZP, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych - należy do zadań własnych gminy. Brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w u.p.z.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki

(por. wyrok NSA z 26 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 76/18). Wskazać trzeba, że u.p.z.p. określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) oraz wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Jedną z podstawowych zasad sporządzania MPZP jest to, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

W niniejszej sprawie, w odniesieniu do wskazanego w skardze obszaru objętego MPZP, stwierdzono występowanie gruntów leśnych. Z akt sprawy w niniejszej sprawie wynika, że działki, oznaczone numerami ewidencyjnymi:

- 52 (obecnie m.in. działki nr 52/1, 52/2 i 52/3, które powstały w 2001 r. w wyniku podziału działki nr 52) z obrębu 0061 o powierzchni 0,4352 ha, stanowiła użytek leśny o powierzchni 0,3287 ha; wydzielone aktualnie działki posiadają powierzchnie mniejsze niż 2000 m²;

- 58/2 z obrębu 0061 o powierzchni 0,0979 ha, stanowiła w całości użytek leśny (została wydzielona w 1999 r. i na dzień wydawania decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r. miała powierzchnię 975 m²).

Zatem nie ulega wątpliwości, że wszystkie wskazane w skardze Wojewody działki – miały charakter działek leśnych.

W związku z art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 u.p.z.p. (w ówczesnym brzmieniu), zastosowanie w niniejszej sprawie miały również przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ww. ustawą gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Z kolei zgodnie z art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm. – wg. daty podjęcia uchwały), lasem jest grunt:

- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej

pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;

- 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.

W związku z tym wskazać trzeba, że w planowaniu przestrzennym zasadą jest przestrzeganie ochrony gruntów leśnych. Ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi (por. art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Stosownie do art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w MPZP sporządzonym w trybie określonym w przepisach u.p.z.p. Natomiast w art. 7 ust. 2 wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w MPZP sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza MPZP jest niemożliwe.

Decyzja organu wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne sama w sobie nie wywołuje skutków prawnych, a stanowi jedynie podstawę do przeprowadzenia przez gminę odpowiedniej procedury związanej z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 17 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 478/10).

Zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. uchwała 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10; podobnie wyrok NSA z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK1900/08).

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, to raz udzielona obowiązuje, chyba że została w prawem przewidzianym trybie uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność. Tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu, a następnie uchwalaniu MPZP.

Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Wyrażenie zgody na przeznaczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, z tym że decyzja ta ma specyficzny charakter. Decyzja w tym przedmiocie rozstrzyga o uprawnieniach gminy w sferze stanowienia prawa, w związku z czym dotyczy podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Podwójna konkretność tego aktu przejawia się w tym, że jest on skierowany do organu gminy prowadzącej procedurę planistyczną i odnosi się do konkretnej sytuacji związanej z dopuszczalnością przeznaczenia gruntów leśnych - w MPZP - na cele nieleśne. Władczość i jednostronność decyzji wynika z tego, że uprawnienie gminy do przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w planie uzależnione jest od uzyskania zgody na taką zmianę. Organ udzielający zgody rozstrzyga o wniosku organu wykonawczego na podstawie przepisów prawa, w oparciu o przyjęte ustalenia faktyczne konkretnej sprawy, które odnoszą się do powierzchni gruntów mających podlegać przekształceniu, typu siedliskowego gruntów leśnych, a także innych elementów faktycznych, które organ powinien ustalić i ocenić, co dotyczy w szczególności ekonomicznych aspektów wejścia w życie projektu przekształcenia gruntów (por. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie

gruntów rolnych i leśnych). W przypadku gruntów leśnych istotne znaczenie mają zatem również kwestie związane z opisem taksacyjnym lasu, a więc wiekiem drzewostanu, stopniem zadrzewienia, klasą bonitacyjną drzewostanu, ale również ewentualnym statusem ochronnym, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

W postępowaniu o wyrażenie takiej zgody, chodzi także o określenie kierunku projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co może być przedstawione w różnych wariantach. Powyższe wprost wynika z dyspozycji art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że organ wydający decyzje na zmianę przeznaczenia ma bezpośredni wpływ na kreowanie konkretnych możliwości rozwiązań przestrzennych przyjmowanych w ramach planu miejscowego. Powyższe oznacza również, iż organ ten może zaakceptować jakies rozwiązanie przestrzenne, inne zaś odrzucić.

Art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych daje zatem podstawy właściwemu organowi do kreacji rozwiązań przestrzennych przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia. Powyższe oznacza, iż ustawodawca dopuścił prawną możliwość decydowania o tym, w jakim kierunku i na jakich zasadach zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne będzie wydawana, a zatem z analizowanych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz k.p.a., w sposób jednoznaczny wynika możliwość wprowadzenia warunków, pod którymi decyzja na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, została udzielona, a których spełnienie jest warunkiem koniecznym do możliwości skorzystania (skonsumowania) przedmiotowej decyzji (zgody) poprzez uchwalenie MPZP.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażona została generalna zasada ograniczania przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast w art. 6 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Powołane przepisy zawierają tym samym istotną treść normatywną w zakresie ochrony ilościowej gruntów leśnych i wyznaczają zadania organom właściwym w tych sprawach. Z kolei w art. 6 ust. 2 ww. ustawy wprowadzono obowiązek ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty leśne przy budowie, rozbudowie lub modernizacji. Przepis ten nakazuje zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na etapie projektowania inwestycji, tj. sporządzania projektu budowlanego związanego z budowa, rozbudową lub

modernizacją wszystkich obiektów budowlanych, zastosowanie wszelkich dostępnych rozwiązań, które ograniczą skutki ujemnego oddziaływania na chronione grunty leśne.

Z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, lecz wskutek wejścia w życie postanowień MPZP przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki pod którymi została wyrażona taka zgoda. Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 17 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 478/10).

4. W ocenie Sądu, zasadnie przyjął Wojewoda, że Rada Miejska w Piasecznie, jako organ właściwy w sprawie uchwalenia MPZP, jest zatem wprost związana wyrażoną zgodą Wojewody i warunkami pod którymi taka zgoda została wyrażona. Odstąpienie od zasady związania ww. decyzji dotyczyć może jedynie dwóch szczególnych sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której organ uchwałodawczy całkowicie odstępuje od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów dla których właściwy organ udzielił takiej zgody, przy czym owo odstąpienie może być rozumiane dwojako - z jednej strony jako całkowite odstąpienie od sporządzania planu miejscowego, bądź jako uchwalenie planu miejscowego bez dokonywania zmiany przeznaczenia (w takiej sytuacji przeznaczenie takiego terenu winno zostać określone jako teren lasów i określone symbolem przeznaczenia -ZL zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), bądź też uprawniony jest do podjęcia uchwały np. częściowo wykorzystującej ww. zgodę, tj. odnoszącej się do części obszaru dla którego taką zgodę udzielono (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 757/10). W żadnym jednak wypadku organ ten nie posiada uprawnień do samodzielnego zwolnienia się z warunków wykorzystania owej zgody, a więc warunków których spełnienie jest niezbędne dla skorzystania z takiej zgody. Co więcej, z prawnego charakteru decyzji z wiążącymi warunkami wynika, że w przypadku braku ich spełnienia, organ odmówiłby wyrażenia zgody na dokonanie w MPZP przeznaczenia wskazanych w decyzji gruntów leśnych na cele nieleśne.

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem konkretna decyzja Wojewody Mazowieckiego z 20 grudnia 2000 r. na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w ramach której w sposób wiążący wyrażono również warunki, pod którymi takiej zgody udzielono. Tym samym warunki wprowadzenia wszelkich takich zgód winny zostać wprost przeniesione, przez Radę Miejską w Piasecznie, do poszczególnych postanowień MPZP.

W przedmiotowej sprawie, Wojewoda Mazowiecki, działając na wniosek Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie z 1 grudnia 2020 r., znak: ZW.224.1.391.2020.AP, przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, w wyniku, którego ustalono, że na działkach nr 52/1, 52/2, 52/3 oraz 58/2 z obrębu geodezyjnego 0061, występują lasy i grunty leśne.

W odniesieniu do wskazanych wyżej gruntów leśnych uzyskano co prawda decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednakże nie wprowadzono do MPZP wszystkich szczegółowo określonych warunków wynikających z wydanej przez Wojewodę decyzji. Jak wynika bowiem z decyzji z 20 grudnia 2000 r. Wojewoda, w sposób jednoznaczny wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych lasów ochronnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną o niskiej intensywności i usługi podstawowe, o łącznej powierzchni 38,6380 ha, w tym m.in. dla działek ewidencyjnych oznaczonych numerami 52 (obecnie m.in. działki nr 52/1, 52/2 i 52/3) oraz 58/2 z obrębu 0061. Zgodnie z powyższą decyzją, w brzmieniu: „Zgoda na zmianę przeznaczenia w/w gruntów leśnych udzielona zostaje pod następującymi warunkami:

- 1) zakaz dalszych podziałów działek na działki mniejsze niż 2000 m² /przy zachowaniu dotychczasowego podziału/,
- 2) ograniczenie zabudowy do 1 budynku na działce,
- 3) ograniczenie powierzchni wyłączanej z produkcji do 20 % powierzchni działki ale nie więcej niż 400 m². ”.

Wojewoda ustalił zatem konkretne warunki, które winny zostać spełnione przy dokonaniu zmiany przeznaczenia w MPZP.

Tymczasem, dla terenu oznaczonego symbolem 38MN, zgodnie z brzmieniem zaskarżonego MPZP przyjęto następujące warunki:

- w § 22 ust. 2 pkt 1 MPZP: „Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) minimalna powierzchnia działki budowlanej: a) 1000 m² dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, z uwzględnieniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości

zawartych w § 13, b) 600 m² pod budynek (jeden segment) w zabudowie bliźniaczej, z uwzględnieniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zawartych w § 13;";

- w § 22 ust. 2 pkt 4 MPZP: „Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: a) dla terenów w granicach WOChK: 30%, b) dla pozostałych terenów: 50%;”.

Już takie proste zestawienie i porównanie wskazanych postanowień MPZP i decyzji Wojewody Mazowieckiego z 20 grudnia 2000 r. wykazuje istotne rozbieżności. Skutkiem tego jest stwierdzenie przez Sąd nieważności zaskarżonego MPZP w zaskarżonej części i zakresie.

Jednak należy wskazać, że nieważność MPZP we wskazanym zakresie należy rozpatrywać odrębnie dla działek nr 52/1, 52/2 i 52/3 i dla działki nr 58/2. Wynika to z następujących okoliczności.

Po pierwsze – Sąd stwierdził nieważność § 22 ust. 2 pkt 1 MPZP wyłącznie w odniesieniu do działek o nr ew. 52/1, 52/2 i 52/3 (ale już nie w odniesieniu do działki o nr ew. 58/2), gdyż:

- działki o nr 52/1, 52/2 i 52/3 zostały wydzielone z działki o nr 52 w 2001 r. a więc już po wydaniu i obowiązywaniu decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r.;

- decyzja Wojewody z 20 grudnia 2000 r. wskazywała wyraźnie na: „(...) zakaz dalszych podziałów działek na działki mniejsze niż 2000 m² (przy zachowaniu dotychczasowego podziału)”; tymczasem wszystkie wskazane działki posiadają powierzchnię mniejszą niż 2000 m²;

- z kolei działka nr 58/2 została wydzielona w 1999 r. i na dzień wydania decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r. miała powierzchnię 975 m² i uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia; zatem w odniesieniu do działki nr 58/2 można przyjąć, że zastrzeżenie Wojewody zawarte w decyzji z 20 grudnia 2000 r. w brzmieniu „(...) przy zachowaniu dotychczasowego podziału” będzie miało zastosowanie; inaczej mówiąc, dz. o nr 58/2 na dzień wydania decyzji przez Wojewodę była mniejsza niż 2000 m² a decyzja ta obowiązywała na przyszłość, gdyż nie dotyczyła dotychczasowych podziałów (a taki podział nastąpił w 1999 r.);

- w MPZP nie zachowano zatem warunków uzyskanej zgody w zakresie powierzchni zabudowy, która na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi obligatoryjny element planu miejscowego;

- w MPZP nie zachowano warunków dotyczących uzyskanej zgody w zakresie minimalnej powierzchni działki budowlanej, która zgodnie z decyzją Wojewody z 20 grudnia 2000 r. na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne winna wynosić nie mniej niż 2000 m² (zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. wskaźnik dotyczący minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych ustala się w planie miejscowym w zależności od potrzeb).

Po drugie - Sąd stwierdził nieważność § 22 ust. 2 pkt 4 MPZP w odniesieniu do działek o nr 52/1, 52/2 i 52/3 oraz dz. o nr 58/2, gdyż:

- zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne, wyrażona została przez Wojewodę w decyzji z 20 grudnia 2000 r. pod warunkami, wiążącymi organy Gminy Piaseczno, w tym przede wszystkim pod warunkiem zachowania normatywu maksymalnej powierzchni zabudowy, określonej na poziomie 20%;

- warunku tego w MPZP nie zawarto w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 38MN, gdyż przyjęto następujące założenie: „(...) 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: a) dla terenów w granicach WOChK: 30%, b) dla pozostałych terenów: 50%”;

- w odniesieniu do wszystkich wskazanych w skardze działek, zaskarżony MPZP przewiduje zatem inne niż w decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r. wskaźniki powierzchni zabudowy („ograniczenie powierzchni wyłączanej z produkcji do 20 % powierzchni działki ale nie więcej niż 400 m²”).

Przypomnieć przy tym trzeba, że stwierdzenie nieważności przepisu planu określającego minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej powoduje, że w ten sposób obowiązujący plan miejscowy zostaje pozbawiony, wymaganego przez ustawę, parametru (por. wyrok NSA z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 3745/18).

5. W ocenie Sądu, skoro zatem to decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w MPZP, o ile jest decyzją pozytywną, tj. akceptującą dokonanie zmiany przeznaczenia, to obowiązkiem Rady Miejskiej w Piasecznie było jej uwzględnienie w całości, tj. z uwzględnieniem wszystkich warunków i ograniczeń w niej zawartych, bądź też skorzystanie z trybu odwoławczego i tym samym kwestionowanie rozstrzygnięć w niej zawartych.

Zasadnie wskazuje Wojewoda, że jeżeli organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za proces sporządzania MPZP, w tym także kierowania wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, był niezadowolony z przedmiotowej decyzji to służyły mu środki odwoławcze. Stosowne pouczenie o możliwości wniesienia odwołania do Ministra Środowiska w terminie 14 dni od daty jej otrzymania, na tak wyrażoną decyzję znajduje się na s. 8. decyzji z 20 grudnia 2000 r., znak: WOŚ.VII-6112/105/2000. Brak złożenia odwołania, skutkowało akceptacją decyzji, w tym także w zakresie warunków w nim określonych. Brak skorzystania z przedmiotowego środka odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, skutkowało jej pełną akceptacją. Tym samym w obrocie prawnym znajduje się decyzja Wojewody z 20 grudnia 2000 r. na mocy której właściwy organ wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod konkretnymi warunkami, które winny zostać wprost przeniesione do ustaleń MPZP.

Na bezwzględną konieczność uwzględnienia w sporządzanym MPZP warunków pod którymi została wyrażona zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w ramach wydanych decyzji wskazują również sądy administracyjne w wielu orzeczeniach (por. np. wyrok NSA z 9 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 282/13). W jednym z wyroków (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2067/17) NSA przyjął, że: „(...) nie można też podzielić stanowiska zawartego w skardze kasacyjnej, że zapisy decyzji wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne stanowią niewiążące zalecenia. Gmina (...) mimo posiadania odpowiedniej zgody, może, ale nie musi przeznaczyć grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne. Jeśli jednak decyduje się przeznaczyć grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne to wówczas jest obowiązana przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu na jaki te grunty mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Właściwy organ wyraża bowiem zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na ściśle określone cele i pod warunkiem zachowania określonych w decyzji wymogów. Warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy. Okoliczność, iż grunty leśne są położone w kwartałach, w których ustala się określone zasady zagospodarowania terenu nie oznacza przyzwolenia na „obejście” warunków udzielonej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Gmina obowiązana jest zachować wymogi określone w decyzji (decyzjach),

mające na celu ochronę gruntów leśnych. Gmina jest przy tym uprawniona do ustalenia parametrów korzystniejszych dla ochrony gruntów leśnych niż wskazane w decyzji (decyzjach) przez np. przyjęcie w planie miejscowym większego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, mniejszej - niż dopuszczona przez organ wyrażający zgodę - powierzchni określonej zabudowy, rezygnację z przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. I tak, np. jeśli organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne określił jako warunek tej zgody zachowanie minimum 80% powierzchni biologicznie czynnej, to gmina w planie miejscowym może ustalić ten wskaźnik na np. 85%, lecz nie może ustalić mniejszego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (np. 70%). Podobnie, jeśli organ określił, że na cele zabudowy może być przeznaczone nie więcej niż 20% powierzchni, to gmina nie może zwiększyć tego wskaźnika i ustalić, że na cele zabudowy przeznaczone będzie np. 30% powierzchni. 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 u.o.g.r.l. 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”. Sąd w pełni podziela te spostrzeżenia i wnioski tu zawarte przyjmuje za własne. Podobne wnioski wynikają również z wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 20021 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1586/20).

6. Zatem w niniejszej sprawie można przyjąć, że w sytuacji nieuwzględnienia przez Radę Gminy Piaseczno w całości szczegółowych warunków wynikających z decyzji Wojewody z 20 grudnia 2000 r. przy uchwalaniu MPZP – naruszone zostały wówczas obowiązujące: art. 17 pkt 8 u.p.z.p. (art. 17 pkt 8 u.p.z.p. uchylony został przez art. 1 pkt 5 lit. d) ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U.10.130.871) zmieniającej m.in. ustawę z dniem 21 października 2010 r.) i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym naruszono tryb postępowania przy sporządzaniu MPZP, co skutkuje nieważnością § 22 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 zaskarżonej uchwały, w części i zakresie dotyczącym wskazanych działek.

7. Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w niniejszej sprawie stwierdził nieważność § 22 ust. 2 pkt 1 części tekstowej zaskarżonego MPZP w odniesieniu do działek nr 52/1, 52/2 i 52/3 obręb 0061 oraz stwierdził nieważność § 22 ust. 2 pkt 4 części tekstowej zaskarżonego MPZP w

odniesieniu do działek nr 52/1, 52/2, 52/3 i 58/2 obręb 0061 - działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Z kolei w odniesieniu do zarzutów Wojewody Mazowieckiego odnośnie do nieważności § 22 ust. 2 pkt 1. zaskarżonego MPZP w odniesieniu do dz. nr 58/2, Sąd działając na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.

Na oryginale właściwy podpis
Za Grażyną Dimitruk
Zgodność z oryginałem
starszy referent



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Wydział VII
ul. J. Pankiewicza 4
00-696 WARSZAWA

OPŁATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska SA
ID Nr 405395NV

R

(00)359007731485560582



(00)359007731485560582



URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO
KANCELARIA

Wpłynęło dnia 2021-07-08

Liczba podpis

Ilość załącz.

2021

Poczta Polska

Opłata pobrana _____ zł _____ gr

VII SAWA 171/21
605819 05.07.2021 03 POLECONA ZPO

Rada Miejska Piaseczno
Kościuszki 5
05-500 Piaseczno
05.07.2021

570001

