

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia 6 grudnia 2017 r.  
Sygn. akt II SA/OI 625/17

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sąd

URZĄD GMINY W IŁAWIE

2017-12-08  
L.dz. 12397/17  
podpis

SO T RLO  
P.T. Komarow

Rada Gminy Iława  
ul. Wł. Andersa 2 A  
14-200 Iława

## DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 6 grudnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 26 września 2017 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne sprawy.

Starszy sekretarz sądowy  
Grażyna Włotyszek

### Załączniki:

- 1) odpis orzeczenia,
- 2) akta administracyjne.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 września 2017 r.

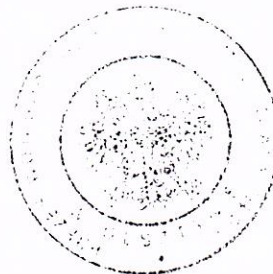
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Matczak  
Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)  
Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora

Protokolant: St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtyszek  
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 września 2017 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
na uchwałę Rady Gminy Iława  
z dnia 3 grudnia 2003 r. nr XIII/108/03  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
gminy Iława  
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3, ujęcie  
tabelaryczne, pkt 12, zdanie 2 i zdanie 3 oraz § 20 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej  
uchwały.**

Wyrok z dnia 26 września 2017 r.  
sygn. akt II SA/OI 625/17  
jest prawomocny od dnia 14 października 2017 r.  
.....  
.....  
.....



Na oryginalnie maszynowe odpisy,  
ZA ZGODNOŚC Z ODPISYNALEM

.....  
.....  
.....

## UZASADNIENIE

W skardze z dnia 20 czerwca 2017 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Wojewoda Warmińsko - Mazurski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Ława z dnia 3 grudnia 2003 r., nr XII/108/03 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ława w części obejmującej § 3 ust. 1, ujęcie tabelaryczne, pkt 12 zdanie 2 i zdanie 3 uchwały ( tj. zapis: „ Inwestowanie na terenach leśnych wyłączając obiekty i urządzenia związane z gospodarką leśną ograniczone jest do sporadycznych, gospodarczo uzasadnionych obiektów turystyki i rekreacji zbiorowej: pensjonatów, hoteli, zajazdów, campingów, pól namiotowych, obozowisk i parkingów oraz gospodarstw agroturystycznych. Zasady lokalizacji obiektów i urządzeń budowlanych na terenach o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania powinny spełniać wymogi dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku zawarte w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”) oraz w części obejmującej § 20 ust. 1 pkt 3 uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych pismem z dnia 8 maja 2017 r. zgłosił wątpliwości dotyczące legalności zaskarżonej uchwały, z uwagi na dopuszczenie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, bez wymaganej prawem zgody. Wojewoda podniósł, że zaskarżone zapisy planu miejscowego w sposób istotny naruszają prawo i powodują wątpliwości interpretacyjne, gdyż wprowadzają warunek, od spełnienia którego uzależniona została realizacja ustaleń planu, co jest niedopuszczalne w uchwałach dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego, a ponadto dopuszczono przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne bez wymaganej ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zgody, co narusza przepis szczególny, jakim jest art. 7 tej ustawy. Z dokumentacji planistycznej wynika, że dla żadnego z terenów oznaczonych w planie symbolem L nie uzyskano zgód na zmianę przeznaczenia gruntów. Dodatkowo organ nadzoru podkreślił, że z godnie z art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, mającej zastosowanie w sprawie, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania terenu, także granice i zasady zagospodarowania terenów podlegających ochronie. Plan miejscowy jest aktem szczególnym i zawiera normy planowe, tj. normy określające

zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Zakwestionowane przepisy uchwały nie wypełniają podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Ustalenia planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na danym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz doprowadzić do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Przepisy uchwały, wskazujące na dopuszczalność inwestowania na obszarach leśnych nie spełniają wymogu jednoznaczności, a w konsekwencji w oparciu o przepisy planu miejscowego trudno jest ustalić, na których konkretnie gruntach leśnych możliwe jest posadowienie wskazanych obiektów budowlanych. Natomiast brak zgody na etapie prac planistycznych na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych powoduje, że zapisy planu w tym zakresie podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów konieczne jest w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych oraz wyeliminowania zagrożenia, że grunt leśny, na etapie stosowania prawa, zostanie przeznaczony na inny cel, bez wymaganej prawem zgody.

W odpowiedzi na skargę Gmina Ława – Rada Gminy Ława uznała zasadność skargi w całości, podzielając stanowisko organu nadzoru, że zaskarżone zapisy uchwały nie mogą funkcjonować jako części aktu prawa miejscowego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył , co następuje:**

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie zaś z 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. Analizując prawidłowość realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd ma więc na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nieznajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów, Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem uchwała w zaskarżonej części podjęta została z naruszeniem prawa, powodującym konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych zapisów.

Prawidłowo organ nadzoru wskazał, że z uwagi na datę wszczęcia procedury planistycznej, do oceny prawidłowości zaskarżonej uchwały zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 1, poz. 139 ze zm., dalej jako: „u.z.p.”), na mocy art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.p. ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. W myśl art. 10 ust. 1 u.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, granice i zasady zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, a także szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego, zasobów wodnych i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 4a u.z.p. stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały

o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzgadnia projekt planu, stosownie do jego zakresu, z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych.

Takie przepisy szczególne w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych zawiera ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ( Dz. U Nr 16, poz. 78 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast w myśl art. 7 ust. 2 przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby (pkt 2), a pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (pkt 5).

Odnosząc powyższe regulacje prawne do przedmiotu postępowania w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, że zapisy planu zawarte w § 3, ujęcie tabelaryczne, w pkt 12. - dotyczącym lasów, zdania 2 i 3, zgodnie z którymi „Inwestowanie na terenach leśnych wyłączając obiekty i urządzenia związane z gospodarką leśną ograniczone jest do sporadycznych, gospodarczo uzasadnionych obiektów turystyki i rekreacji zbiorowej: pensjonatów, hoteli, zajazdów, campingów, pól namiotowych, obozowisk i parkingów oraz gospodarstw agroturystycznych. Zasady lokalizacji obiektów i urządzeń budowlanych na terenach o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania powinny spełniać wymogi dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku zawarte w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ( Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zmianami)” naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy, ponieważ z akt procedury planistycznej wynika, że dla terenów określonych w planie symbolem „L” nie została uzyskana wymagana powyższymi przepisami zgoda właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych.

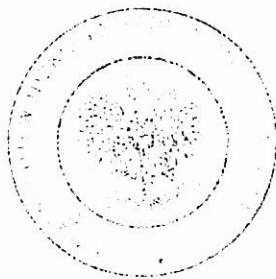
Przy czym redakcja § 3 uchwały, który w ustępie 1 wskazuje wyłącznie akty prawne stanowiące podstawę podjętych ustaleń i dopiero w ustępie 2 zawiera władcze postanowienie poprzez użycie zwrotu „ustala się następujące formy ochrony obszarów i obiektów przyrodniczych:” i do którego odnosi się zestawienie

tabelaryczne, powoduje, że przedmiotem oceny Sądu musiał być cały § 3 zaskarżonej uchwały, a nie tylko § 3 ust. 1, jak wskazano w skardze.

Zasadnie też organ nadzoru zarzucił wadliwą konstrukcję § 20 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, w myśl którego „inwestowanie na obszarach leśnych z wyjątkiem budowy obiektów związanych z gospodarką leśną ograniczone do budownictwa pensjonatowego, hotelowego, usług nieuciążliwych związanych z turystyką, agroturystyka jest zgodne z niniejszym planem pod warunkiem zachowania wymogów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16)”. Wskazana wadliwość wynika z niejasności tego uregulowania, ponieważ może dopuszczać interpretację, jakoby możliwe było inwestowanie na terenach leśnych, co do których uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia terenu, a, jak wskazano wyżej, w trakcie procedury planistycznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem „L” taka zgoda nie była udzielana. Zapis ten nie znajduje także odzwierciedlenia ani w szczegółowych ustaleniach tekstu planu, ani też w jego części graficznej. Dopuszczenie zabudowy na terenach leśnych wiąże się z koniecznością ustalenia w planie warunków i zasad tej zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu, czego zaskarżona uchwała nie zawiera, a co słusznie podkreślił skarżący. Należy mieć bowiem na uwadze, że zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być na tyle klarowne i zrozumiałe, aby nie wywoływały wątpliwości interpretacyjnych.

Organ uchwałodawczy Gminy Łława zdaje się podzielać powyższe stanowisko, gdyż w odpowiedzi na skargę reprezentujący Gminę Wójt uznał w całości za zasadną skargę organu nadzoru, nie kwestionując postawionych w niej zarzutów.

Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd, na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w wyroku.



Na oryginalne własowe podpisy

ZA WERBOWOŚCI ORYGINALNY

*[Handwritten signature]*