

ODPIS

Sygn. akt VII SA/Wa 3056/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lipca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodnicząca: **sędzia WSA Iwona Ścieszka**

Sędziowie: **sędzia WSA Michał Podsiadło (sprawozdawca)**
asesor WSA Szczepan Borowski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 1 lipca 2026 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miasta Milanówka**

z dnia 25 listopada 2024 r. nr 102/IX/24

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu
„Wiatraczna – w rejonie ulic: Cichej i Promyka” w Milanówku

- I. **stwierdza nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2.MN;**
- II. **zasądza od Gminy Milanówek na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

referent

Agnieszka Stegenka-Jakubiak

UZASADNIENIE

1. Zaskarżoną uchwałą z 25 listopada 2024 r. nr 102/IX/24, Rada Miasta Milanówka przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu "Wiatraczna – w rejonie ulic: Cichej i Promyka" w Milanówku (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2025 r. poz. 1154; dalej: MPZM, zaskarżona uchwała, plan miejscowy).

2. Pismem z 26 lutego 2025 r. Wojewoda Mazowiecki skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2.MN. Skarżący wniósł także zasądzenia kosztów postępowania, według norm przepisanych.

2.1. Wojewoda zarzucił przyjęcie zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie z naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, dalej: u.o.g.r.l.) w związku z art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. „c” oraz art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: u.p.z.p.). w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688) w związku z jej art. 67 ust. 3 pkt 4, poprzez brak uwzględnienia warunków wynikających z decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do działek oznaczonych kolejnymi numerami ewidencyjnymi: 96, 97/2, 97/5, 98/2, 98/5, 99/4, 99/7, 125 i 126 położonych w mieście Milanówek, obręb 06-15, objętych zaskarżonym planem miejscowym w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2.MN.

2.2. Skarżący wskazał, że Rada Miasta Milanówka, jako organ właściwy w sprawie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, była związana wyrażoną zgodą i warunkami, pod którymi taka zgoda została wyrażona. Organ ten nie posiadał do samodzielnego zwolnienia się z warunków wykorzystania owej zgody, a więc warunków których spełnienie jest niezbędne dla skorzystania z takiej zgody. Skarżący podał, że ww. działki, stanowiące w całości użytek leśny oraz część użytku leśnego działki oznaczonej numerem ew. 96 zostały przeznaczone w MPZP pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w ramach terenu oznaczonego symbolem

2.MN. W odniesieniu do ww. gruntów leśnych uzyskano co prawda decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednakże nie wprowadzono, do ustaleń planu miejscowego, wszystkich warunków z niej wynikających. Podkreślono, że w decyzji o odlesieniu z 11 marca 2003 r. ustalono warunki zgody: 1) zakaz podziału na działki o powierzchni mniejszej niż 2000 m², 2) na działkach o różnych rodzajach użytków ustala się obowiązek lokalizacji budynków na powierzchni nieleśnej, jeżeli jest taka możliwość, 3) wyłączenie gruntu z produkcji leśnej nie może przekroczyć 20% powierzchni działki oraz 400 m², 4) zachowanie drzewostanu i prowadzenie gospodarki leśnej na pozostałej powierzchni działek (poza wyłączoną z produkcji leśnej pod zabudowę).”. Tymczasem z działek oznaczonych pierwotnymi numerami ewidencyjnymi: 97, 98 i 99 objętych ww. decyzją wyodrębniono 14 działek ewidencyjnych, z których 8 przeznaczono, w przedmiotowym planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (teren 2.MN), podczas gdy tylko dwie z nich o numerach 125 i 126 posiadają odpowiednio powierzchnię 2000 m² i 2011 m². Przede wszystkim jednak, dla działek tych nie wprowadzono warunku maksymalnego wyłączenia z produkcji leśnej na poziomie 20% i 400 m², a także obowiązku zachowania drzewostanu i prowadzenia gospodarki leśnej na pozostałej powierzchni, tj. na powierzchni niepodlegającej wyłączeniu z produkcji leśnej. Skarżący jest zdania, że warunek dotyczący wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, który został ustalony na maksymalnym poziomie 20% nie może być utożsamiany z maksymalną powierzchnią zabudowy, o której mowa w § 17 pkt 6 lit. e uchwały. Powierzchnia zabudowy co do zasady związana jest bowiem bezpośrednio z powierzchnią rzutu poziomego budynków, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków. Tymczasem oprócz budynku, związanego formalnie z powierzchnią zabudowy, powstać mogą również inne obiekty budowlane i urządzenia towarzyszące, w tym m.in. elementy infrastruktury towarzyszącej w szczególności: dojścia, dojazdy, parkingi, sieci, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 17 pkt 5 uchwały. Powyższe oznacza, iż faktycznie wyłączona z produkcji leśnej powierzchnia będzie na poziomie większym niż określona w ww. decyzji.

3. W odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Milanówka wniosła o jej oddalenie, a ponadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zgromadzonych aktach sprawy prowadzonej przez organ, na okoliczność ich zgodności z prawem oraz

racjonalności przyjętych rozwiązań, jak również wniosła o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania.

3.1. Organ wyjaśnił, że w toku prac planistycznych wykorzystano decyzje o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, uzyskane pierwotnie dla tego terenu w 2003 r. (decyzja Wojewody Mazowieckiego znak WŚR.VII-6112/5/03 z 11 marca 2003 r.). Wykorzystanie istniejących zgód podyktowane było m.in. chęcią usprawnienia procesu inwestycyjnego w obliczu przewlekłości postępowań administracyjnych (okres pandemii) oraz faktem, że teren ten w poprzednim, choć unieważnionym planie, był już przewidziany pod zabudowę. Wskazano, że intencją Gminy było umożliwienie zabudowy na działkach, które już w planie z 2003 r. były przeznaczone pod ten cel. Właściciele gruntów od lat oczekiwali na uregulowanie statusu swoich nieruchomości. Stwierdzono, że działania Wojewody, dążące do unieważnienia planu, naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, zwłaszcza w kontekście faktu, że podziały geodezyjne nastąpiły lata temu.

3.2. Zdaniem organu, zarzut dot. naruszenia zakazu podziału działek na mniejsze niż o pow. 2000 m² nie uwzględnia ustawowej definicji działki budowlanej. Wyjaśniono, że wymienione w skardze jako zbyt małe działki nr 97/5, 98/5 i 99/7 należą do jednego właściciela i są objęte tą samą księgą wieczystą. W świetle prawa i zapisów planu stanowią one jedną funkcjonalną całość – jedną działkę budowlaną. W przypadku zamiaru budowy budynku tylko na jednej z tych działek, budowa taka nie będzie możliwa. Sumaryczna powierzchnia tych gruntów spełnia wymogi określone w decyzji z 2003 r. Podział geodezyjny, który nastąpił przed uchwaleniem zaskarżonego planu, nie pozbawia tych gruntów możliwości zagospodarowania zgodnie z ich przeznaczeniem, o ile traktowane są jako całość inwestycyjna. Organ stwierdził, że w przypadku działek nr 97/2, 98/2 oraz 99/4 sytuacja jest analogiczna. Przyznał, że ich łączna powierzchnia nie przekracza 2000 m² jednak okoliczność ta nie może być rozstrzygająca sama w sobie, a tym bardziej nie może prowadzić do automatycznego wyłączenia możliwości przeznaczenia tego terenu pod zabudowę. Sam fakt istnienia podziałów geodezyjnych dokonanych w przeszłości (w 2010 r.) nie może paraliżować władztwa planistycznego gminy, ani ograniczać jej konstytucyjnych i ustawowych kompetencji w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Podziały te miały charakter techniczny i zostały dokonane w określonym stanie prawnym i faktycznym, który nie może determinować w sposób trwały i nieodwracalny przyszłego

przeznaczenia terenu. Poza tym, organ poinformował, że teren obejmujący działki nr 97/2, 98/2 i 99/4 od ponad 20 lat funkcjonuje w świadomości społecznej jako obszar przeznaczony pod zabudowę, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w dotychczasowych dokumentach planistycznych, jak i w faktycznym sposobie użytkowania terenów sąsiednich. Utrwalone oczekiwania społeczne oraz istniejący kontekst urbanistyczny przemawiają za kontynuacją funkcji zabudowy, a nie za jej wykluczeniem wyłącznie z przyczyn formalnych. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieracjonalnego i sprzecznego z zasadą ładu przestrzennego „zamrożenia” terenów, które ze względu na swoje położenie, otoczenie oraz dostęp do infrastruktury technicznej nadają się do zagospodarowania w sposób zgodny z funkcją mieszkaniową.

3.3. Odnośnie do działek nr 97/1, 98/1 oraz 99/1, organ wyjaśnił, że zostały one wydzielone wyłącznie pod drogę publiczną – ul. Uroczą – i stanowią własność Gminy Milanówek. Nie są to działki przeznaczone pod zabudowę, lecz element infrastruktury komunikacyjnej, niezbędnej do prawidłowego zagospodarowania terenu. Tym samym nie mogą być one oceniane według kryteriów właściwych dla działek budowlanych, w tym minimalnej normy obszarowej 2000 m². Organ uznał, że wymóg zachowania minimalnej powierzchni 2000 m² w odniesieniu do działek drogowych byłby nieracjonalny i w praktyce niemożliwy do spełnienia. Układ komunikacyjny z natury rzeczy składa się z pasów terenu o wąskim, wydłużonym kształcie, których powierzchnia jest determinowana przebiegiem drogi, a nie arbitralnym limitem powierzchniowym. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez skarżącego prowadziłoby do wniosku, że jakiegokolwiek wydzielenie drogi publicznej byłoby niedopuszczalne, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadami planowania przestrzennego oraz logiką funkcjonowania infrastruktury publicznej. Podkreślono, że wydzielenie działek pod drogę publiczną stanowi realizację celu publicznego, o którym mowa w przepisach prawa, w szczególności w zakresie zapewnienia dostępności komunikacyjnej terenów przeznaczonych do zagospodarowania. Autor odpowiedzi na skargę stwierdził, że interpretacja warunków decyzji leśnej nie może mieć charakteru literalnego i oderwanego od celu regulacji, ani prowadzić do rezultatów oczywiście sprzecznych z interesem publicznym. Stwierdził, że działanie Gminy w tym zakresie nie tylko mieści się w granicach jej władztwa planistycznego ale stanowi realizację jej

ustawowych obowiązków w zakresie kształtowania i utrzymania układu drogowego i zapewnienia dostępności komunikacyjnej.

2.4. Co do zarzutu przekroczenia limitu wyłączenia z produkcji leśnej, organ podał, że w MPZP wprowadzono istotne ograniczenie intensywności zagospodarowania, polegające na ustaleniu maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 20% powierzchni działki na terenach oznaczonych symbolem 2.MN. Jednocześnie pozostałe 80% powierzchni terenu zostało obligatoryjnie przeznaczone jako powierzchnia biologicznie czynna. Tak skonstruowane wskaźniki w sposób realny i efektywny ograniczają skalę ingerencji w środowisko leśne raz zapewniają zachowanie jego funkcji przyrodniczych. Choć w treści uchwały planistycznej nie powtórzono literalnie warunku „maksymalnie 400 m²” powierzchni zabudowy, wynikającego z decyzji z 2003 r., nie oznacza to, że warunek ten został pominięty lub naruszony. Przeciwnie – przyjęte wskaźniki urbanistyczne w praktyce realizują ten sam, a nawet dalej idący efekt ochronny, zwłaszcza w zestawieniu z rzeczywistą powierzchnią działek budowlanych objętych planem. Ograniczenie procentowe ma charakter bardziej elastyczny, ale jednocześnie bardziej systemowy i dostosowany do zróżnicowanych uwarunkowań terenowych, niż sztywne określenie jednej wartości liczbowej. Dodano, że MPZP zawiera szczegółowe regulacje dotyczące ochrony istniejącego drzewostanu, w szczególności w § 6 pkt 3 i 4 planu, które nakładają obowiązek jego zachowania oraz wprowadzają ograniczenia w zakresie dopuszczalnych przekształceń terenu. W konsekwencji, nawet w granicach dopuszczalnych 20% powierzchni zabudowy, inwestor zobowiązany jest do respektowania istniejących uwarunkowań przyrodniczych, co w sposób bezpośredni realizuje ochronny charakter decyzji z 2003 r. Zdaniem organu, zapisy planu miejscowego nie mogą być analizowane w oderwaniu od siebie, lecz powinny być odczytywane systemowo, w ich wzajemnym powiązaniu. Ograniczenie powierzchni zabudowy do 20%, obowiązek zachowania powierzchni biologicznie czynnej oraz regulacje dotyczące ochrony drzewostanu tworzą spójny mechanizm ochronny, który wypełnia dyspozycję zachowania drzewostanu oraz prowadzenia gospodarki leśnej na pozostałej, niezabudowanej części terenu. W przypadku terenów o charakterze leśnym pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej” należy bowiem rozumieć nie abstrakcyjnie, lecz jako zachowanie charakteru leśnego lub zadrzewionego, co zostało wprost zabezpieczone zapisami planu. W ocenie organu planistycznego, interpretacja

przedstawiona przez Wojewodę ma charakter skrajnie formalistyczny, albowiem sprowadza ocenę zgodności planu wyłącznie do porównania literalnych sformułowań decyzji z 2003 r. z tekstem uchwały planistycznej, z pominięciem rzeczywistego efektu normatywnego przyjętych rozwiązań. Takie podejście nie uwzględnia specyfiki planowania przestrzennego, w którym kluczowe znaczenie mają wskaźniki urbanistyczne i ich faktyczny wpływ na sposób zagospodarowania terenu, a nie wyłącznie tożsamość brzmienia poszczególnych zapisów. Ewentualne, drobne rozbieżności w literalnym ujęciu warunków ochronnych nie niweczą celu decyzji z 2003 r., lecz wynikają z naturalnej konieczności dostosowania historycznych rozstrzygnięć administracyjnych do aktualnych standardów i technik planistycznych. Plan miejscowy nie jest prostą transpozycją wcześniejszych decyzji, lecz aktem prawa miejscowego, który musi zapewniać spójność regulacji, czytelność norm oraz skuteczną realizację interesu publicznego, w tym ochronę środowiska i ładu przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

4. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. W świetle 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. Z art. 151 p.p.s.a. wynika natomiast, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

4.1. Analizowaną skargę wniósł Wojewoda Mazowiecki jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.; dalej: u.s.g.). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. wyrok NSA z 15 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, Nr 1, poz. 7).

4.2. Przedmiotem kontroli Sądu był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wobec czego Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. o sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Zatem władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego. Granicami tego władztwa są

konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja musi także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerując w prawo własności organy planistyczne gminy muszą wskazać, jakie to wartości (cele) są na tyle istotne (ważne społecznie), aby uzasadniały ograniczenie prawa własności podmiotu prywatnego. Ingerencja w sferę własności musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09).

4.3. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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 orzecznictwie wskazuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. wyrok NSA z 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18, LEX nr 3279905.). Ponadto, istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, to naruszenie podstawowych wartości, które wiążą przy jego sporządzeniu (zob. wyrok NSA z 4 listopada 2020 r. sygn. akt II OSK 3593/18, LEX nr 3080492). Z analizowanego przepisu wynika zatem, że nie każde naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania studium. Instrument ten należy traktować jako służący eliminowaniu z obrotu aktów planistycznych dotkniętych rażącymi wadliwościami (zob. wyrok NSA z 5.10.2021 r., II OSK 220/21, LEX nr 3318329).

5. Dokonawszy kontroli zaskarżonej uchwały przez pryzmat ww. kryteriów, Sąd uznał, że skarga Wojewody zasługiwała na uwzględnienie w całości.

5.1. Poza sporem w niniejszej sprawie było to, że działki 96, 97/2, 97/5, 98/2, 98/5, 99/4, 99/7, 125 i 126 w obrębie 06-15 zostały objęte ustaleniami zaskarżonego MPZP w ten sposób, że zaliczono je do jednostki planistycznej oznaczonej symbolem 2.MN. Jak wynika z § 17 zaskarżonej uchwały, jednostka ta obejmuje teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej z dopuszczeniem realizacji lokali użytkowych o funkcji usług nieuciążliwych w budynkach mieszkalnych (bez usług handlu o powierzchni sprzedaży większej niż 100 m²) oraz z dopuszczeniem realizacji infrastruktury towarzyszącej przeznaczeniu terenu, a w szczególności: dojść i dojazdów, parkingów, garaży, budynków gospodarczych, sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej, urządzeń i obiektów służących retencjonowaniu wód opadowych zwłaszcza niecek infiltracyjnych, zieleni komponowanej, ogrodów deszczowych, dołów chłonnych, zbiorników wodnych. Wojewoda trafnie wskazał, a organ planistyczny nie podważył tego, że w obrębie ww. działek ewidencyjnych występują lasy i grunty leśne: działka nr 96 o powierzchni 0,8064 ha posiada użytek leśny (LsVI) o powierzchni 0,1011 ha, natomiast pozostałe działki stanowią w całości użytek leśny (LsVI).

5.2. Jak wynika z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. W toku procedury planistycznej przewidziano, że jeżeli wymagają tego odrębne przepisy, to organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego m.in. występuje do właściwego organu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Punktem wyjścia dla oceny legalności zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie jest art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym – w dacie uchwalenia 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. Przy czym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6 u.o.g.r.l.). Już w tym miejscu należy wyjaśnić, że decyzja o wyrażeniu zgody na przeznaczenie w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne ma specyficzny charakter wynikający z usytuowania tej zgody w systemie prawa jako pewnego rodzaju instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, aby gmina mogła zrealizować swoje zamierzenie planistyczne polegające na tym, że w akcie o charakterze prawa materialnego obowiązującym na ściśle określonym obszarze tej gminy, chce grunty rolne/leśne przeznaczyć na cele odmienne od ich dotychczasowego charakteru i przeznaczenia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 21.11.2018 r. sygn. akt II SA/Wr 661/18, LEX nr 2583717). Ponadto, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 770/17, LEX nr 2480413). W związku z tym dla oceny swobody planistycznej rady gminy, niezbędne jest szczegółowe ustalenie treści zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów, a w szczególności czy decyzja ta została udzielona pod jakimkolwiek warunkami, czy też właściwy organ tak sformułował swoją zgodę, że wynika z niej możliwość zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na jakikolwiek inny sposób zagospodarowania. Konieczne jest także zweryfikowanie, czy zgoda ta została "skonsumowana" w planie miejscowym uchwalonym w wyniku procedury, w toku której została uzyskana.

5.3. W realiach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że zgoda na zmianę przeznaczenia spornych gruntów na cele nieleśne nie została uzyskana w toku procedury zakończonej przyjęciem zaskarżonej uchwały. Procedura planistyczna zakończona zaskarżoną uchwałą została wszczęta uchwałą nr 121/XI/19 Rady Miasta Milanówka z 17 października 2019 r., a decyzja wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne została wydana przez Wojewodę Mazowieckiego 11 marca 2003 r. Jednak sam fakt, że zgoda na odlesienie została wydana w toku innej procedury planistycznej nie stanowi istotnego naruszenia

procedury planistycznej, dopóki spełnione zostały pozostałe przesłanki skuteczności tej decyzji w odniesieniu do ustaleń uchwalonego MPZP.

5.4. Analizując treść decyzji Wojewody Mazowieckiego 11 marca 2003 r. nie sposób nie uwzględnić, że wyrażała ona zgodę na odlesienie wymienionych w niej gruntów pod następującymi warunkami: 1) zakaz podziału na działki o powierzchni mniejszej niż 2000 m², 2) na działkach o różnych rodzajach użytków ustala się obowiązek lokalizacji budynków na powierzchni nieleśnej, jeżeli jest taka możliwość, 3) wyłączenie gruntu z produkcji leśnej nie może przekroczyć 20% powierzchni działki oraz 400 m², 4) zachowanie drzewostanu i prowadzenie gospodarki leśnej na pozostałej powierzchni działek (poza wyłączonej z produkcji leśnej pod zabudowę).”. Jak słusznie podkreślił Wojewoda, wspomniana decyzja była wydana w odmiennym stanie ewidencyjnym, przed wtórnym podziałem niektórych z wymienionych w nich działek na mniejsze działki ewidencyjne. Omawiana decyzja została wydana dla działek o nr ew.: 96 o pow. 0,8064 ha (z czego użytek leśny objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne: 0,1010 ha), 97 o pow. 0,2754 ha (z czego użytek leśny objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne: 0,1872 ha), 98 o pow. 0,2300 ha (z czego użytek leśny objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne: 0,2193ha) oraz 99 o pow. 0,4300 ha (z czego użytek leśny objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne: 0,4108 ha). Zgoda Wojewody wskazywała dopuszczalne przeznaczenie odlesionych gruntów: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (0,8893 ha) oraz komunikacja (0,029 ha).

5.5. Jak wynika z porównania warunków udzielonej zgody i parametrów działek ewidencyjnych według stanu istniejącego w dacie wydania tej zgody, decyzja Wojewody Mazowieckiego zakazywała przede wszystkim podziału wspomnianych działek na działki o powierzchni mniejszej niż 2000 m². Skoro po wydaniu tych decyzji doszło do wtórnego podziału ww. działek na mniejsze działki ewidencyjne, to wspomniana decyzja Wojewody mogła stanowić podstawę zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne tylko i wyłącznie w odniesieniu do tych działek ewidencyjnych, które w dacie uchwalenia zaskarżonego MPZP cechowały się powierzchnią nie mniejszą niż 2000 m². Z okoliczności sprawy wynika natomiast, że w dacie uchwalenia zaskarżonego MPZP działki nr 97/2, 97/5, 98/2, 98/5, 99/4, 99/7 nie spełniają tego warunku zgody na zmianę ich przeznaczenia z leśnego na nieleśny. Wymienione działki nie istniały w ewidencji gruntów w dacie wydania zgody przez

Wojewodę. Działki nr 97, 98 i 99 uległy bowiem podziałowi po wydaniu ww. decyzji Wojewody i ich stan w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały był inny niż w dacie wyrażenia zgody przez Wojewodę. Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych położonych w granicach wtórnie podzielonych działek nr 97/2, 97/5, 98/2, 98/5, 99/4, 99/7 na cele nieleśne wymagała zatem nowej zgody wydanej przez właściwy organ. Takiej zgody w realiach niniejszej sprawy zabrakło. To zaś oznacza, że w zakresie odnoszącym się do działek nr 97/2, 97/5, 98/2, 98/5, 99/4, organ wydał zaskarżoną uchwałę z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 pkt 5 u.o.g.r.l.

5.6. Skarżący trafnie wskazał również, że w odniesieniu do ww. działek oraz pozostałych objętych skargą działek nr 96, 125 i 126 nie wprowadzono określonego w ww. decyzji Wojewody warunku maksymalnego wyłączenia z produkcji leśnej na poziomie 20% i 400 m², a także obowiązku zachowania drzewostanu i prowadzenia gospodarki leśnej na pozostałe powierzchnie, tj. na powierzchni niepodlegającej wyłączeniu z produkcji leśnej. Sąd nie miał przy tym wątpliwości co do tego, że warunek dotyczący wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, który został ustalony na maksymalnym poziomie 20% nie może być utożsamiany z maksymalną powierzchnią zabudowy, o której mowa w § 17 pkt 6 lit. „e” MPZP. Powierzchnia zabudowy co do zasady związana jest bowiem bezpośrednio z powierzchnią rzutu poziomego budynków, mierzona po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków. Tymczasem oprócz budynku, związanego formalnie z powierzchnią zabudowy, powstać mogą również inne obiekty budowlane i urządzenia towarzyszące, w tym m.in. elementy infrastruktury towarzyszącej w szczególności: dojścia, dojazdy, parkingi, sieci, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 17 pkt 5 MPZP. To oznacza, że efektywnie wyłączona z produkcji leśnej powierzchnia będzie na poziomie większym niż określona w decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Sąd przypomina, że w świetle § 2 pkt 9 MPZP, przez powierzchnię biologicznie czynną rozumie się „grunt rodzimy pokryty roślinnością lub wodą powierzchniową, który pozostaje niezabudowany i nieutwardzony; powierzchnia biologicznie czynna wyrażona jest jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu działki budowlanej; za powierzchnię biologicznie czynną uznaje się w szczególności: tereny zieleni towarzyszące zabudowie, w tym zadrzewienia,

zakrzewienia, trawniki, rabaty, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy; za powierzchnię biologicznie czynną nie uznaje się w szczególności: zieleni projektowanej na dachach i ścianach: budynków i budowli oraz na nawierzchniach z płyt ażurowych”. Już słownikowa analiza treści ww. definicji wskazuje, że powierzchnia biologicznie czynnej nie można traktować na równi z gruntem leśnym niepodlegającym wyłączeniu z produkcji leśnej. Grunt taki znajdzie się w granicach powierzchni biologicznie czynnej, jednak zaskarżona uchwała nie gwarantuje, że w granicach działki ewidencyjnej niepodlegający wyłączeniu z produkcji leśnej użytek leśny będzie obejmował powierzchnię określoną w spornej decyzji Wojewody. Rację miał również skarżący podnosząc, że organ planistyczny nie dokonał prawidłowej implementacji do zaskarżonej uchwały warunku – nakazu zachowania drzewostanu i prowadzenia gospodarki leśnej na pozostałej powierzchni działek (poza wyłączonej z produkcji leśnej pod zabudowę). Uwagi te odnoszą się do całości terenu oznaczonego symbolem 2.MN, co oznacza, że w omawianym zakresie organ wydał zaskarżoną uchwałę z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 pkt 5 u.o.g.r.l. przez niedotrzymanie warunków pod jakimi udzielona została zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

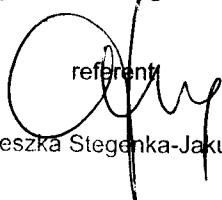
5.7. W ocenie Sądu, argumentacja organu przedstawiona w odpowiedzi na skargę nie mogła mieć żadnego wpływu na ocenę legalności MPZP w badanym zakresie. Trzeba bowiem podkreślić, że to organy gminy swobodnie zdecydowały, że w toku procedury planistycznej wszczętej w 2019 r. wykorzystają zgodę leśną z 2003 r. i nie będą ubiegały się o „aktualną” zgodę na odlesienie. Procedura planistyczna trwała ok. 5 lat, wobec czego trudno uznać, aby brak wystąpienia o aktualną decyzję wyrażającą zgodę na odlesienie gruntów miał jakiegokolwiek znaczenie z perspektywy szybkości postępowania planistycznego. Wojewoda trafnie wskazał, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, wobec czego gmina niezadowolona z jej treści, w tym z warunków pod jakimi zgoda została udzielona, ma prawo wniesienia odwołania albo korzystania z nadzwyczajnych trybów zmiany lub uchylecia decyzji. Nie ma natomiast kompetencji do samodzielnego modyfikowania warunków udzielonej zgody, co w realiach niniejszej sprawy skutkowało naruszeniem tych warunków. Autor odpowiedzi na skargę wskazał, że treść tych warunków nie przystaje do aktualnych (współczesnych) technik planistycznych, jednak to gmina odpowiada za to, że skorzystała z „przestarzałej” (jej

zdaniem) decyzji o odlesieniu. Niewykluczone, że gdyby w toku kontrolowanej procedury wystąpiono o nową zgodę, to zostałaby ona udzielona pod warunkami, które w oczach gminy spełniałyby kryterium współczesności i nowoczesności. W odpowiedzi na skargę wskazywano ponadto, że część podzielonych wtórnie działek jest objęta jedną księgą wieczystą albo że tworzą one jedną działkę budowlaną. Trudno jednak odnaleźć w spornej decyzji o odlesieniu z 2003 r. jakiejkolwiek treści, które odnosiłyby się do tego, czy odlesiane grunty mają być objęte tą samą księgą wieczystą lub aby dotyczyły działek budowlanych a nie działek ewidencyjnych. Treść decyzji Wojewody z 2003 r. jest prosta i nie nastrocza trudności interpretacyjnych. Mowa jest w niej o działkach oznaczonych konkretnymi numerami ewidencyjnymi, a nie o nieruchomościach złożonych z różnych działek ewidencyjnych ani nie o działkach budowlanych. Dotyczy to również tych działek, które zostały przeznaczone pod komunikację – jeżeli zdaniem gminy niemożliwe było spełnienie wymogów odlesienia w odniesieniu do tych działek, to nic nie stało na przeszkodzie aby wspomnianą decyzję zaskarżyć. Skoro tego nie uczyniono, to decyzja ta obowiązuje w takim kształcie w jakim została wydana i tylko jej implementacja do MPZP w takim kształcie może uzasadniać zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

6. Biorąc to wszystko pod uwagę, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w skardze, o czym orzekł na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

referent

Agnieszka Stegenka-Jakubiak