DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2026 r.

Poz. 7642

Podpisany przez:
Ewa Bogumiła Mielniczuk-Kapusta
Data: 07.08.2026 15:53:15

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.196.2026

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 6 sierpnia 2026 r.

dotyczy uchwały Nr 150/XXV/2026 Rady Gminy Zatory z 30 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminy Zatory, obręb geodezyjny Śliski – etap A.*

WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.196.2026

Rada Gminy Zatory

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 150/XXV/2026 Rady Gminy Zatory z 30 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminy Zatory, obręb geodezyjny Śliski – etap A* w odniesieniu do ustaleń części:

- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami 10ML i 18ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy terenu lasu oznaczonego symbolem 15L, a także od terenu 9ML w ramach którego występują grunty leśne dla których nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia;
- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 12ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 41 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 14ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 125/1 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 15ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 127/5 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 16ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy gruntów leśnych znajdujących się w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 129/4 i 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;

– tekstowej i graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem 9ML.

Uzasadnienie

Na sesji 30 czerwca 2026 r. Rada Gminy Zatory podjęła uchwałę Nr 150/XXV/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zatory, obręb geodezyjny Śliski – etap A.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 13 lipca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Zatory z 13 lipca 2026 r. znak: RGO.6721.1.2024.Ś.AM za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-764ed24a-cb11-4261-97c0-2d39c002f3d1). Ponadto 14 lipca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Zatory z 10 lipca znak: RGI.6721.1.2024.S.AM doręczone zostały załączniki graficzne.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do Rady Gminy Zatory zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.196.2026. Ponadto or5gan nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 22 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.978.2026, w zakresie przedłożenia decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla działki o numerze ewidencyjnym 27 z obrębu Śliski (0021).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2

ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **10 lutego 2025 r.**, znak: RGI.6721.1.2024.Zb.AM Wójt Gminy Zatory wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Zatory zainicjowała proces jego sporządzania na podstawie uchwały Nr 313/XLIX/2023 z **28 kwietnia 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdzie odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1** i **pkt 4** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4)* ***przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”*.**

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów leśnych, jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., Wójt występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze

i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Jednocześnie zastosowanie w sprawie miały przepisy ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

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 2026 r. poz. 663), 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.

Skoro zatem ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym 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 produkcyjności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Stosownie zaś do dyspozycji 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 miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o 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 przeznaczanie 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 miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*,

że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe.

Organ nadzoru wskazuje, że zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691). Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygnatura akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto, w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje w formie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

W kontekście powyższego przywołać należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że *„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. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.*

Skoro zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, to tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu, a następnie uchwalaniu planu miejscowego.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż 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 zapisem 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/13 w odniesieniu do gruntów rolnych wskazał (przy analogicznych co do zasady zapisach dla gruntów leśnych), że ustawa o p.z.p. obecnie w ramach przepisu art. 17 pkt 6, wcześniej zaś w ramach art. 17 pkt 6, pkt 7 i pkt 8 ustawy o p.z.p., przewiduje, że po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wystąpić o opinie o projekcie dotyczące projektu planu miejscowego, o jego uzgodnienie, a także, jeżeli dokonywana jest zmiana przeznaczenia wymagająca uzyskania takiej zgody – o zgodę właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Regulacje te wskazują na powiązanie trybu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów z procedurą legislacyjną uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego. **Udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia należy zatem postrzegać jako szczególny przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w ramach procedury planistycznej**. NSA w przywołanej uchwale podkreślił, że wystąpienie o zaopiniowane i uzgodnienie projektu planu miejscowego przez inne organy oraz działanie w postaci wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia posiadają odmienny charakter. W odróżnieniu od uzgodnienia projektu planu, wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego - odpowiednio leśnego - nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, **ale dotyczy rozstrzygnięcia odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntom rolnym - odpowiednio leśnym - prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem**. Ustawa o p.z.p. w sposób ścisły odróżnia czynności przygotowawcze procedury uchwałodawczej polegające na uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów od przedstawienia opinii i dokonania uzgodnienia (art. 17 pkt 9, art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1-2, art. 26 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Odrębność tego środka prawnego od instytucji uzgodnienia projektu planu można upatrywać także w tym, że przepisy upoważniające właściwe organy tj.:

– ministra właściwego do spraw środowiska, w odniesieniu do gruntów będących własnością Skarbu Państwa;
– marszałka - wcześniej wojewody - w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych,

do rozstrzygnięcia wniosku organu wykonawczego gminy oraz szczegółowa procedura rozpoznania wniosku zostały zamieszczone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Specyfika zgody na zmianę przeznaczenia opiera się przy tym na tym, że nie wynika ona z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. W związku w tym wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy

o p.z.p. terminy na uzgodnienie projektu planu nie mogą mieć zastosowania do właściwego organu rozpatrującego wniosek organu wykonawczego gminy.

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 planie miejscowym - 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 (*vide* 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.

Analizując wyjątkowość postępowania w sprawie o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia, podkreślono, że 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 jakieś rozwiązanie przestrzenne, inne zaś odrzucić.

Przepis 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 przepisów ustawy

Kodeks postępowania administracyjnego, 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 planu.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażona została generalna zasada ograniczania przeznaczania 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 budową, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, publ. Lex nr 1080312).

Organ nadzoru wskazuje, iż **z uwagi na zakres znaczeniowy**, pojęcia:

- las, z ustawy o lasach;
- gruntu leśnego, z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

to właśnie zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków, będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie, m.in. z uwagi na fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ustawy z 17 maja

1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) **podstawę planowania przestrzennego, stanowią zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków**.

Konkretyzując przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, należy bowiem wskazać, że zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.), o których mowa w:

- § 8 ust. 1, w brzmieniu: *„1. **Użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy:** 1) grunty rolne; **2) grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione;** 3) grunty zabudowane i zurbanizowane; 4) grunty pod wodami; 5) tereny różne.”;*
- § 9 ust. 2, w brzmieniu: *„2. **Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 2, dzielą się na: 1) lasy, oznaczone symbolem Ls;** 2) grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem Lz;”;*
- § 10, w brzmieniu: ***„Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.”**;*
- załączniku nr 1, pn. *Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*, wykaz tabelaryczny pod liczbą porządkową nr 10, w następującym brzmieniu:

Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione		
10	Lasy - Ls	**Do lasów zalicza się grunty określone jako „las" w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.).**

Co więcej również z wcześniej obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393, z późn. zm.):

- § 67 pkt 2, w brzmieniu: *„**Użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy**: (...) **2) grunty leśne** oraz zadrzewione i zakrzewione,”*;
- § 68 ust. 2, w brzmieniu: *„**Grunty leśne** oraz zadrzewione i zakrzewione dzielą się na:*

  1) lasy, oznaczone symbolem - Ls;

  2) grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz lub, w przypadku zadrzewień śródpolnych, zaistniałych na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter "Lz" oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, np. Lz–R, Lz–Ł, Lz–Ps.”;
- ust. 2 pkt 1 Załącznika nr 6 pn. *Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*, w brzmieniu: *„2. **Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione***

  1) Lasy

Do lasów zalicza się grunty określone jako „las" w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679, Nr 86, po. 958 i Nr 120, poz. 1268)

2)Grunty zadrzewione i zakrzewione

Gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także:

a) śródpolne skupiska drzew i krzewów niezaliczone do lasów,

b) tereny torfowisk, pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych,

c) grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu,

d) przylegające do wód powierzchniowych grunty porośnięte drzewami lub krzewami, stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych,

e) jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów,

f) wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami;

g) skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale niewyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi.",

co znajduje odzwierciedlenie w art. 3 ustawy o lasach, w brzmieniu: „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.".

Tym samym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, utożsamia *„grunty leśne"* z legalną definicją *„lasu"* określoną w ustawie o lasach, te zaś stanowią *„grunty leśne"* w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Powyższe oznacza, iż przepisy ustawy: o p.z.p., o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków zostały skorelowane z przepisami ustawy o lasach.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej. Zdaniem organu nadzoru, gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było

wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia w ramach ww. przepisów.

Na konieczność uwzględnienia zapisów zawartych w ewidencji gruntów wskazuje również szerokie stanowisko judykatury, przy czym co istotne nie chodzi tu już nawet o same kwestie uzasadnień do wyroków, w takich sprawach, ale o samą sentencję orzeczenia, w której wielokrotnie Sądy orzekały powołując się na zapisy zawarte w ewidencji gruntów, w zakresie użytku leśnego (Ls). Powyższe odnaleźć można m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 15 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2127/14; z 9 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 79/16; z 21 marca 2019 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2757/18; z 27 listopada 2013 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1558/13; z 1 grudnia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2536/17, czy też z 27 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 298/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na szczególną uwagę, w tym kontekście zasługują m.in. wyroki:

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 października 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1303/19, w którym Sąd stwierdził: *„Istota sporu w tej części dotyczy przesądzenia, czy w dacie uchwalenia planu działka nr 17 stanowiła w części użytek leśny. Organ bowiem zakwestionował w odpowiedzi na skargę przeznaczenie w ewidencji gruntów i budynków działki nr 93 w dacie podjęcia kontrolowanej uchwały, zwracając uwagę, że przekazane informacje dotyczy daty wcześniejszej i późniejszej, niż data uchwalenia planu. Otóż rację ma organ, że z pisma Starosty Grodziskiego z 29 sierpnia 2018 r. wynika rodzaj użytków na tej działce wedle stanu na dwie daty: 26 sierpnia 1998 r. i 29 sierpnia 2018 r. Tymczasem działka powinna obejmować użytek leśny według stanu na dzień podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego. W tym zakresie Wojewoda Mazowiecki przedłożył pismo Starosty Powiatu Grodziskiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. stwierdzające rodzaj użytków na działce nr 93 z obrębu 0011 na dzień 26 czerwca 2008 r. Z pisma tego wynika, że na datę uchwalenia planu na działce o łącznej powierzchni 0,1594 ha występowały lasy i grunty leśne oznaczone symbolem LsV na powierzchni 0,1293 ha. (...) Kluczową zatem kwestią jest element stanu faktycznego tj. informacja o rodzaju użytków gruntowych na działce nr 93. Wynika ona z ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja gruntów i budynków, w obowiązującym w dacie podejmowania badanej uchwały stanie prawnym, prowadzona była na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). § 67 rozporządzenia stanowi, że użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na poszczególne grupy, tj. użytki rolne, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane, użytki ekologiczne, nieużytki, grunty pod wodami i tereny różne,*

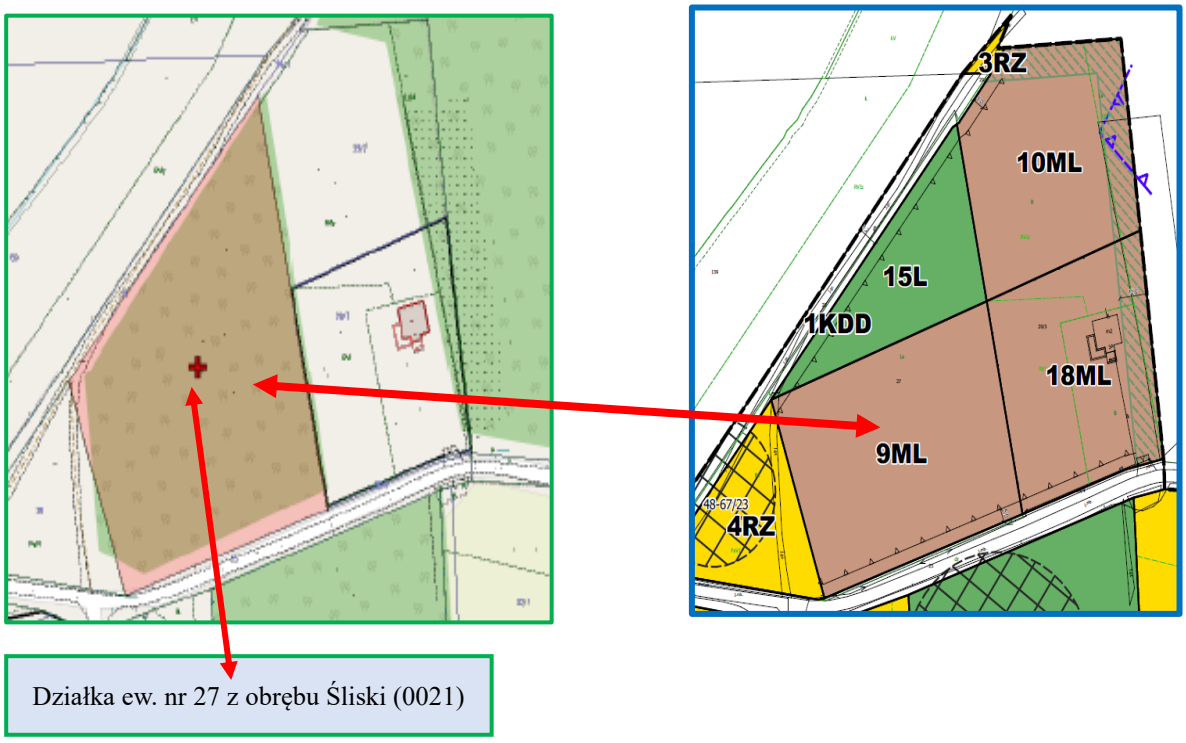
natomiast § 68 dotyczy podziału poszczególnych użytków gruntowych, wyszczególnionych w § 67 na szczegółowe kategorie, oznaczone wskazanymi tam symbolami. Z § 68 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia wynika, że lasy klasyfikowane w ewidencji symbolem "Ls". Z kolei przepis art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz.U. z 2005 r, Nr 240, poz. 2027 ze zm.) stanowi, że podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki państwowej i gospodarki gruntami powinny być dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych, a także w postępowaniu planistycznym. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie NSA (vide przykładowo wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2013r., sygn. akt II OSK 987/13). Skoro informacja w ewidencji gruntów stanowi podstawę planowania, zapisy z niej wynikające mają fundamentalne znaczenie dla określenia rodzaju użytku gruntowego. Tymczasem z wypisu z tej ewidencji na dzień uchwalenia planu wynika, że działka nr 93 obejmowana także użytek Ls. Zapisu tego w ewidencji gruntów i budynków organ skutecznie nie zakwestionowała poprzez wystąpienie o jego zmianę. Oznacza to, że rację ma Wojewoda uznając, że przy przeznaczeniu na budownictwo mieszkaniowe spornej działki wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia w części obejmującej użytek leśny. Zgody tej natomiast nie było.”.

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1039/19, w którym Sąd stwierdził: *„Skoro informacja w ewidencji gruntów stanowi podstawę planowania, zapisy z niej wynikające mają fundamentalne znaczenie dla określenia rodzaju użytku gruntowego. (...) Skoro stanowisko organu opiera się jedynie na twierdzeniach, niepopartych dowodami, należało przyjąć jako wykazany stan faktyczny polegający na tym, że działka nr 17 z obrębu 227 obejmowała w części użytki leśne, skutkiem czego było wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne - skoro w planie na działce w części leśnej przewidziano zabudowę jednorodzinną oraz drogę klasy lokalnej.”;*
– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1289/15, w którym Sąd stwierdził: *„(...) - według brzmienia przepisu na okres prac nad planem, czyli na datę podejmowania określonych czynności planistycznych, art. 17 pkt 8 u.p.z.p. wymagał, aby organ wykonawczy gminy uzyskał zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone w ustawie o ochronie. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej. W toku omawianej procedury planistycznej organ nie zwrócił się do Marszałka Województwa [...] o zgodę na zmianę*

przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne, stanowiących własność osób fizycznych. Jednocześnie w ewidencji gruntów omawiane działki figurowały jako grunt leśny Ls. ***Ewidencja gruntów i budynków, w obowiązującym w dacie podejmowania badanej uchwały stanie prawnym, prowadzona była na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*** *(Dz. U. Nr 38, poz. 454). § 67 rozporządzenia* ***stanowił, że użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na poszczególne grupy, tj.*** *użytki rolne,* ***grunty leśne*** *oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane, użytki ekologiczne, nieużytki, grunty pod wodami i tereny różne, natomiast § 68 dotyczy podziału poszczególnych użytków gruntowych, wyszczególnionych w § 67 na szczegółowe kategorie, oznaczone wskazanymi tam symbolami.* ***Z § 68 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia wynika, że lasy klasyfikowane są w ewidencji symbolem "Ls".*** *Odrębnie natomiast zostały zakwalifikowane grunty rolne jako również użytek gruntowy. W niniejszej sprawie poza sporem jest kwestia oznaczenia użytków jako Ls. Jak ustalił Wojewoda i organ nie kwestionuje tej okoliczności, na dzień uchwalenia planu sporne działki stanowiły użytek leśny. Przepis art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U. z 2010r, Nr 193, poz. 1287 ze zm.) stanowi, że podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki państwowej i gospodarki gruntami powinny być dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków.* ***Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych, w tym i w postępowaniu planistycznym. Od tej reguły nie zostały przewidziane żadne wyjątki, a zatem organy w toku procedury planistycznej mają obowiązek opierać się na danych wynikających z tej ewidencji****. Reasumując przy uchwalaniu omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doszło do naruszenia obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w omawianym zakresie, pomimo istnienia takiego obowiązku. (...) W tej sytuacji należało odpowiedzieć na pytanie czy brak wypowiedzi marszałka województwa poprzez wydanie stosownej decyzji administracyjnej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie w przedmiocie zmiany przeznaczenia omawianych działek na cele nieleśne mógł mieć wpływ na ustalenia planu. Odpowiedź na to zagadnienie w ocenie Sądu jest twierdząca. Mianowicie sporny teren uzyskał w planie przeznaczenie pod cmentarz. Przy czym chodzi w tym wypadku o budowę cmentarza będącego rozbudową istniejącego cmentarza na działce sąsiedniej nr ew. [...] (k. 6 akt sądowych). Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że marszałek nie wyraziłby zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, nawet na taki cel publiczny jakim jest cmentarz. Wówczas rozstrzygnięcie tej*

treści miałoby bezpośredni wpływ na zapisy planu. To właśnie owo potencjalne przełożenie braku zgody marszałka na treść planu powoduje, że zaniechanie uzyskania takiej zgody należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzania, co skutkować może jedynie stwierdzeniem w tej części zaskarżonej uchwały. Sąd administracyjny nie jest natomiast uprawniony aby wchodzić w kompetencje Marszałka i twierdzić przy rozpatrywaniu skargi na plan miejscowy, że taki cel jakim jest rozbudowa cmentarza uzasadniałby zmianę przeznaczenia leśnego na nieleśny i wówczas brak wyrażenia zgody nie miałby żadnego wpływu na treść planu. Konsekwencją braku zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne jest naruszenie zasad tworzenia planu. Otóż sporne działki w części stanowiły grunty leśne, zatem bez stosownej decyzji marszałka województwa mogły być przeznaczone jedynie na takie cele. Tymczasem uzyskały status pod cmentarz. Wobec powyższego została naruszona przewidziana w art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie dyrektywa ochrony gruntów rolnych i leśnych. Na zakończenie Sąd podkreśla, że w analogicznych sprawach stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest tożsame do zaprezentowanego w niniejszym wyroku (vide wyroki NSA z dnia 15 października 2013r. sygn. akt II OSK 1818/13, z dnia 3 grudnia 2013r. sygn. akt II OSK 987/13, z dnia 4 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2730/13).”.

W tej sytuacji dla potrzeb ninijeszego postępowania, przyjąć należy zapisy zawarte w ewidencji gruntów według stanu z dnia podjęcia uchwały, przy czym kluczowym w sprawie jest fakt, iż organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne.



Tymczasem dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż, **Rada Gminy Zatory dla terenu oznaczonego symbolem 9ML** (*vide* załącznik nr 1), **dopuściła odpowiednio lokalizowanie zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej** (*vide* § 15 ust. 1 uchwały)**, w granicach działki stanowiącej użytek leśny, pomimo braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**

Z dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały wynika, że w obrębie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 27 z obrębu Śliski 0021, jednostka ewidencyjna Zatory, o łącznej powierzchni 1,1432 ha występują lasy i grunty leśne obejmujące całą powierzchnię działki, co znajduje również potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Zatory z 24 lipca 2026 r., znak: RGI.6721.2.1.2024Ś.AM.

Na podstawie analizy części tekstowej i graficznej uchwały ustalono, iż ww. działka, stanowiąca w całości użytek leśny, została przeznaczona pod tereny:

- **zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej oznaczonej symbolem 9ML**,
- lasu oznaczonego symbolem 15L.

Ponadto z przedstawionej w dokumentacji prac planistycznych decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 122/2025 z 5 grudnia 2025 r. znak: RW-RM-II.7151.120.2025.PL o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych w obrębie ewidencyjnym Śliski w gminie Zatory wynika, że działka ta nie została objęta ww. zgodą.

Reasumując, zgodnie z danymi z ewidencji gruntów i budynków, działka oznaczona numerem ewidencyjnym **27** w obrębie Śliski (0021) o powierzchni 1,1432 ha, stanowi w całości użytek leśny (Ls), zaś część tej działki stanowi teren oznaczony symbolem **9ML**, w ramach którego **dopuszczono lokalizowanie zabudowy letniskowej i rekreacji indywidualnej oraz usług, wraz obiektami towarzyszącymi i możliwością budowy urządzeń infrastruktury technicznej** (*vide* § 15 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i ust 2 pkt 1uchwały), **pomimo niewystępowania o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych na cele nieleśne**.

Powyższe znajduje potwierdzenie w ustaleniach:

- § 15 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ML – 20ML, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: **teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej**; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) **teren usług, w terenach 9ML – 19ML**, z wykluczeniem usług handlu wielkopowierzchniowego oraz z zastrzeżeniem ust. 3; b) **teren infrastruktury technicznej** z zastrzeżeniem §13 ust. 1 pkt 5.”*;
- § 15 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu, o którym mowa w ust. 1, ustala się: 1)* ***za zgodne***

z przeznaczeniem, o którym mowa w ust. 1, uznaje się**: a) **budynki gospodarcze i garaże, b) zieleń urządzoną, c) stanowiska postojowe, d) wiaty i altany, e) dojścia i dojazdy; (…)”.

Tymczasem należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł m.in., że: *„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. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”*.

Stanowisko w zakresie obligatoryjności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, znajduje swoje odzwierciedlenie również w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: *„(...) Wobec powyższego przyjąć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2635/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3354/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- WSA w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- WSA w Warszawie z 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12, w którym stwierdzono, że *„(...) Sąd nie podzielił stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, iż przeznaczenie działki nr 467 w obowiązującym od 2002 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Serock stanowi kontynuację ustaleń zawartych w planie ogólnym gminy Serock, uchwalonym uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Serock nr 94/XVII/87 z dnia 29 grudnia 1987r. i przyjąć należy, że zmiana przeznaczenia przedmiotowej działki z leśnego na cele nieleśne zaistniała w okresie wcześniejszym, poprzez uzyskanie zgody właściwego organu, tj. wojewody, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organ nie przedstawił bowiem dowodu, iż kiedykolwiek zgoda taka została udzielona, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać."*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- WSA w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- WSA w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- WSA w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18: *„(...) Podkreślić należy, że ocena Sądu Wojewódzkiego wyrażona w niniejszej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17). W wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że* ***jeżeli dana nieruchomość (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny****. Jednocześnie zaznaczył, że* ***brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny*** *(por. wyrok NSA z 29 maja 2009 r., II OSK 1900/08). (...)".*

Ponadto, jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: *„(...) Rada Miasta [...] dopuściła* ***lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL****. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: " Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę. modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to* ***nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne****. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż* ***Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na***

cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego*. (...)”.*

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez *„**przeznaczenie gruntów na cele** nierolnicze lub **nieleśne** - **rozumie się przez to ustalenie** innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz **innego niż leśny** **sposobu użytkowania gruntów leśnych**”.* **Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych, w tym również dopuszczenie lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.**

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”*. Skoro zatem zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest realizowanie na nich zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanym powyżej przepisie. Urządzenia infrastruktury technicznej, w tym liniowe obiekty infrastruktury technicznej, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

Skoro w tym przypadku, grunty leśne przeznaczono na cele nowej zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej z usługami i urządzeniami infrastruktury technicznej wraz z obiektami towarzyszącymi, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Zatory w odpowiedzi na pismo organu nadzoru z 22 lipca 2026 r. znak: WP-I.4130.978.2026 w piśmie z 23 lipca 2026 r. znak: RGI.6721.3.2024.Ś.AM wskazał, iż *„Jednocześnie informuję, że dla przedmiotowego obszaru obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr 123/XXVIII/98 Rady Gminy w Zatorach z dnia 23 kwietnia 1998 r. w którym teren ten został przeznaczony pod zabudowę letniskową. W związku z powyższym, w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uznano za zasadne zachowanie dotychczasowego sposobu przeznaczenia terenu poprzez przeniesienie obowiązującej funkcji do nowego aktu planistycznego. Celem sporządzanego planu nie było wprowadzenie nowego przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne, lecz kontynuacja ustaleń obowiązującego planu miejscowego, zapewniająca ciągłość polityki przestrzennej gminy i zachowanie praw nabytych właścicieli nieruchomości. Jednocześnie informuję, że Gmina Zatory podjęła działania zmierzające do odnalezienia dokumentacji archiwalnej dotyczącej procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego Uchwałą Nr 123/XXVIII/98 Rady Gminy w Zatorach z dnia 23 kwietnia 1998 r., w tym ewentualnych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Pomimo przeprowadzonych poszukiwań dokumentacja nie została odnaleziona, do należy wiązać z upływem blisko 30 lat od uchwalenia przedmiotowego planu. W konsekwencji ustalenie terenu 9ML stanowi kontynuację przeznaczenia obowiązującego od 1998 r., a nie zmianę sposobu zagospodarowania tego obszaru. Tym samym w ramach procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Śliski – etap A nie doszło do wyznaczenia nowego przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, lecz do zachowania dotychczasowych ustaleń planistycznych.”.*

Sam fakt uchwalenia planu miejscowego z określonym przeznaczeniem nie oznacza, że w procedurze jego uchwalania uzyskano stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia. Co prawda, każdy akt prawny korzysta z domniemania jego zgodności z prawem do momentu stwierdzenia jego nieważności przez właściwy organ nadzoru, bądź Sąd, jednakże to właśnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym organ ma udowodnić, iż przeprowadzona przez niego procedura planistyczna została dokonana w sposób zgodny z prawem, a na potwierdzenie tej prawidłowości winien złożyć stosowne dowody, w tym przypadku decyzje na zmianę przeznaczenia

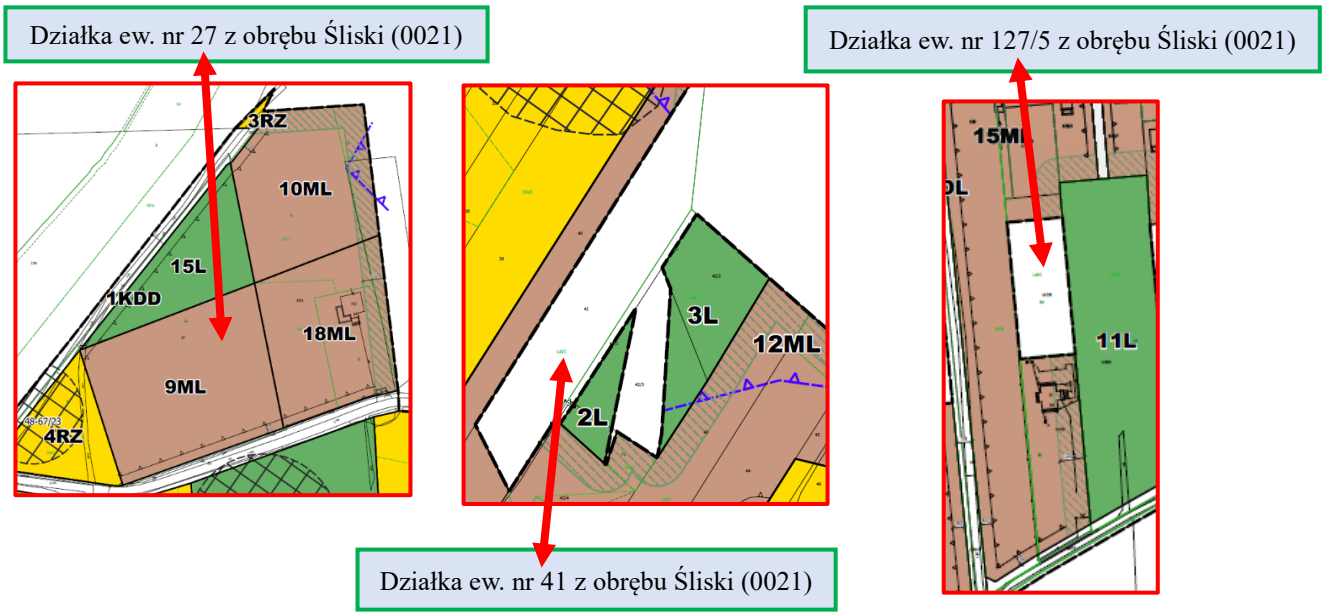
gruntów leśnych na cele nieleśne. Każdorazowo jednak taka decyzja musi istnieć, a właściwy kompetencyjnie organ wykonawczy gminy ma obowiązek legitymować się taką decyzją by można było w planie miejscowym określić przeznaczenie gruntu leśnego jako inny rodzaj przeznaczenia niż leśny. Brak przedłożenia takiej decyzji uniemożliwia tym samym przeznaczenie na cele nieleśne gruntów faktycznie użytkowanych jako grunty leśne**.**

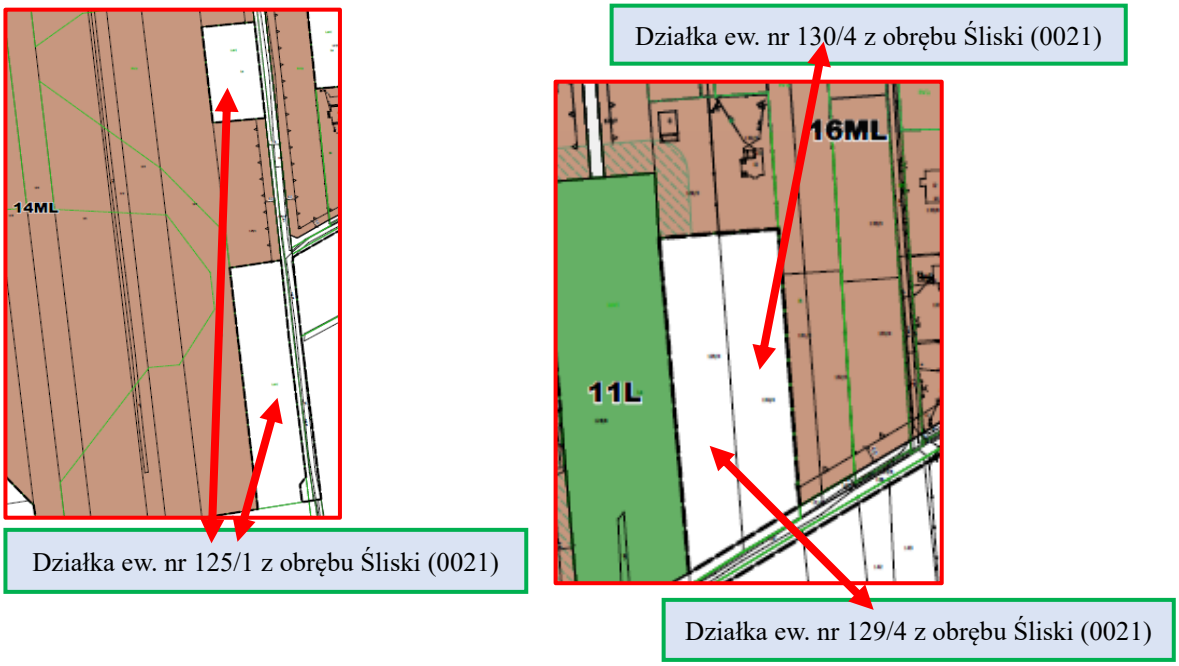
Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę brak podstaw prawnych do przenoszenia zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskanych w jednej procedurze do procedur później podjętych. Ustalenia planu miejscowego to bowiem nie tylko samo przeznaczenie, ale również szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania danego terenu, wraz ze szczegółowymi wskaźnikami i parametrami je definiującymi. Należy przy tym zauważyć, iż w kolejnym planie miejscowym zmianie ulec mogą nie tylko istotne parametry i wskaźniki kształtujące zabudowę i zagospodarowanie terenów leśnych, ale i z uwagi na upływ czasu, zasięg samego lasu. Należy przy tym podkreślić, iż rozważania w tym zakresie poczynione są w oparciu o założenie uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a więc legitymowania się taką zgodą.

Sama kwestia automatycznego przenoszenia przeznaczenia była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. W tym kontekście należy m.in. przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 298/19, w którym Sąd wpisując się w inne przytoczone powyżej orzeczenia dotyczące konieczności uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne do każdej prowadzonej planistycznej jednoznacznie stwierdził, iż: *„Wobec tego błędne jest stanowisko Rady Gminy, że nie była wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia, ponieważ poprzedni plan stanowił i przeznaczał działkę nr 83 na cele nieleśne.* ***Przede wszystkim brak jest podstaw do stwierdzenia, że zapisy poprzedniego planu powodowały już same w sobie, że nastąpiła zmiana przeznaczenia gruntu na cele nieleśne. Fakt, że na danym terenie plan dopuszczał możliwość zabudowy nie oznaczało, że nastąpiła zmiana przeznaczenia tego terenu. Działka zachowywała nadal charakter działki leśnej****.”*.

W przedmiotowej sprawie, organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, w związku z powyższym naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono również, że przy jej podejmowaniu doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę letniskową lub rekreacji indywidualnej (*vide:* § 15 ust. 1 uchwały), oznaczonych symbolami: 9ML, 10ML, 12ML, 14ML, 15ML, 16ML i 18ML, co potwierdzają poniżej przedstawione fragmenty rysunku przedmiotowego planu:





w związku z brakiem wprowadzenia stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w ramach terenów oznaczonych symbolami:

- **10ML** i **18ML** w związku z ich położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 27 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory, w tym bezpośrednio przy granicy konturu lasu oznaczonego symbolem 15L, a także terenu **9ML,** w ramach którego występują grunty leśne dla których nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia;
- **12ML** w związku z jego położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 41 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **14ML** w związku z jego położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 125/1 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **15ML** w związku z jego położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 127/5 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **16ML** w związku z jego położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 129/4, 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że z przedstawionej w dokumentacji prac planistycznych decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 122/2025 z 5 grudnia 2025 r. znak: RW-RM-II.7151.120.2025.PL wynika, że **Marszałek nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne m. in. dla działek leśnych oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 41, 125/1, 127/5, 129/4, 130/4**. W konsekwencji Rada Gminy Zatory uchwałą Nr 119/XXI/2026 z 4 lutego 2026 r. dokonała podziału obszaru objętego planem na dwa etapy A i B. Działki leśne, które nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia zaliczono do etapu B.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”*. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeni i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), a w szczególności

przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi: *„Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej* ***lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny****, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”*. Zatem podstawowe odległości, w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia *„Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:*

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)*.”*.

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest zatem spełnienie następujących warunków:

1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;
2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne**.

Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami:

- **10ML** i **18ML** zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy konturu lasu oznaczonego symbolem 15L oraz od konturu lasu znajdującego się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 27 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **12ML** zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy konturu lasu znajdującego się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 41 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **14ML** zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy konturu lasu znajdującego się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 125/1 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **15ML** zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy konturu lasu znajdującego się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 127/5 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory;
- **16ML** zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy konturu lasu znajdującego się w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 129/4, 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory,

Jednocześnie w § 4 pkt 4 lit. b tiret trzecie uchwały, wskazano, iż: *„Rysunek planu zawiera następujące elementy: (...) 4) legendę zawierającą: (...) b) oznaczenia obowiązujące wynikające z przepisów odrębnych (...) – **strefa ograniczeń zabudowy wynikająca z przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego**,”* . Tymczasem wskazana strefa ograniczeń nie została wyznaczona od wszystkich gruntów leśnych, nie ustalono jej bowiem zarówno od terenu lasu oznaczonego symbolem 15L jak i od gruntów leśnych znajdujących się w granicach działek 27, 41, 125/1, 127/5, 129/4, 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory, dla których właściwy organ odmówił wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, dopuszczające realizację budynków na terenach: 10ML, 18ML, 12ML, 14ML, 15ML, 16ML w odległości mniejszej niż 12 m od strony gruntów leśnych znajdujących się w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 27, 41, 125/1, 127/5, 129/4 i 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Powyższe oznacza również, iż w części graficznej uchwały nie zostały

uwzględnione szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy terenów lasów, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego**, **stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**.

Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia**, **standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego** w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, **są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów.** Tym samym należy stwierdzić, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu

odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność ***„konsumpcji tych przepisów”*** przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”.*

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

Tymczasem w części graficznej planu, w ramach terenu oznaczonego symbolem 14ML oraz w ramach terenów oznaczonych symbolami:

- 10ML, 18ML, pomimo wskazania strefy ograniczeń zabudowy w odległości 12 m od gruntów leśnych działki o numerze ewidencyjnym 2395 z obrębu Drwały (0007) znajdującej się poza obszarem przedmiotowego planu;
- 12ML, pomimo wskazania strefy ograniczeń zabudowy w odległości 12 m od terenów lasu oznaczonego symbolem 2L i 3L;
- 15ML i 16ML pomimo wskazania strefy ograniczeń zabudowy w odległości 12 m od terenów lasu oznaczonego symbolem 11L,

równocześnie dopuszczono na nich do realizacji budynków w odległości mniejszej niż 12 m od gruntów leśnych znajdujących się w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 27, 41, 125/1, 127/5, 129/4, 130/4 z obrębu Śliski, jednostka ewidencyjna Zatory. Tym samym **nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z ww. przepisu rozporządzenia, w związku z położeniem tych terenów w sąsiedztwie lasów.

Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem

zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków **zarówno od granicy lasu**, **jak i od terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod las**. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, **jak i graficznej**. Tymczasem sytuowanie planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 10ML, 18ML, 12ML, 14ML, 15ML i 16ML zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów, co stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wprowadzenie do planu miejscowego regulacji odnoszących się do ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie oznacza, iż ewentualne zwolnienie ze stosowania ww. przepisów może nastąpić w specjalnym trybie określonym w art. 9 ustawy Prawo budowlane.

W kontekście odstępstw od ww. przepisów techniczno - budowlanych, to zważyć należy, iż są to powszechnie obowiązujące przepisy prawa (zaliczone na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP do źródeł prawa), które, co do zasady, muszą być przestrzegane, zaś odstępstwa od nich muszą być traktowane jedynie na zasadach wyjątku od ogólnych zasad, które mają zastosowanie w sytuacjach szczególnych, wynikających z warunków lokalnych, w szczególności, takich jak: kształt i wymiary

nieruchomości, położenie względem nieruchomości sąsiednich, ukształtowanie terenu, stan zagospodarowania danej nieruchomości i terenów sąsiadujących, które uzasadniałyby faktyczną potrzebę wyłączenia ich stosowania.

Kompleksową regulację instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych zawiera art. 9 ustawy Prawo budowalne, przy czym statuuje on zarówno przesłanki zastosowania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, określenie organu załatwiającego sprawę, formę załatwienia sprawy przez organ udzielający zgody na odstępstwo, szczególny tryb postępowania, obejmujący udział ministra, który wydał określone przepisy techniczno-budowlane, a także zakres wniosku przedkładanego przez właściwy organ ministrowi wydającemu upoważnienie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono, m.in. w orzeczeniach z:

– 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka;* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że: *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”*;
– 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Glinojecku z 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Glinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”;* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM,*

IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ***ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych****”*;

- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – "najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy "dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”*;
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia*, ***a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów****. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”*;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„**W przedmiotowym planie nie zostały tez uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p**. **Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu.** W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu*

do terenów lasów, brak jest tez takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.";

- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: *„Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, ze pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny."*;
- 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Podsumowując należy stwierdzić, iż z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że brak spełnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, kwalifikowane jest jako

istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego** oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, **powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części**.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż **w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.**

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (lub jego zmiany) należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się*

bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania

w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 150/XXV/2026 Rady Gminy Zatory z 30 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Śliski – etap A,* w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/