



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 marca 2026 r.

WP-I.4131.65.2026

### Rada Miejska w Piasecznie

#### 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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 538/XXXII/2026 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 lutego 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pilawa”, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 26MN i 27MN.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 18 lutego 2026 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 538/XXXII/2026 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pilawa”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 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”.

Powyzszą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 marca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z 24 lutego 2026 r., znak: RM.0711.8.2026, natomiast dokumentację prac planistycznych przekazano 26 lutego 2026 r. również przy piśmie tego samego organu z 24 lutego 2026 r., znak: UiA.6721.8.1.2021.AA.

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały, wraz z przekazaną dokumentacją prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Piasecznie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.65.2026. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 marca 2026 r.,

znak: WP-I.4130.206.2026, m.in. w zakresie braku wystąpienia o uzgodnienie z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, w trybie art. 16 ust. 7 i art. 23 ust. 5 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13), w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p., w przedmiocie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

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 ustawowych 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 naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, że skoro w tym przypadku, **pismem z 21 września 2023 r., znak: UiA.6721.8.1.2021.AA, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego wsi Pilawa**, zaś Rada Miejska w Piasecznie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 910/XLVI/2021 z **24 listopada 2021 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w **brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie dokonywania zgłoszeń). Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

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. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty**: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Z kolei zgodnie z art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567, z późn. zm.) 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: ograniczeniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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 rodzaj gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu

administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w 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 raz udzielona obowiązuje, chyba, że została w prawem przewidzianym trybie, uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność (art. 16 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), a 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 zaopiniowanie 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. Należy przy tym podkreślić, iż uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia nie wynika z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. W związku z 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 zmianę przeznaczenia 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 (*quod 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, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

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 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, Lex nr 1080312).

**Rada Miejska w Piasecznie, jako organ właściwy w sprawie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, jest zatem wprost związana wyrażoną zgodą i warunkami, pod którymi taka zgoda została wyrażona.** Odstąpienie od zasady związania ww. decyzją dotyczyć może jedynie dwóch szczególnych sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której organ uchwałodawczy całkowicie odstępuje od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów, dla których właściwy organ udzielił takiej zgody, przy czym owo odstępianie może być rozumiane dwojako – z jednej strony jako całkowite odstąpienie od sporządzania planu miejscowego, bądź jako uchwalenie planu miejscowego bez dokonywania zmiany przeznaczenia (w takiej sytuacji, przeznaczenie takiego terenu winno

zostać określone jako teren lasów i określone symbolem przeznaczenia – ZL, zgodnie z załącznikiem nr 1 do mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Dz. U. Nr 164, poz. 1587]), bądź też uprawniony jest do podjęcia uchwały, np. częściowo wykorzystującej ww. zgodę, tj. odnoszącej się do części obszaru, dla którego taką zgodę udzielono. Na taką możliwość wskazuje również judykatura, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 stycznia 2011 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 757/10, Lex nr 758610). **W żadnym jednak wypadku organ ten nie posiada uprawnień do samodzielnego zwolnienia się z warunków wykorzystania owej zgody, a więc warunków, których spełnienie jest niezbędne dla skorzystania z takiej zgody. Co więcej, z prawnego charakteru decyzji z wiążącymi warunkami wynika, że w przypadku braku ich spełnienia, organ odmówiłby wyrażenia zgody na dokonanie w planie miejscowym zmiany przeznaczenia dla wskazanych w decyzji gruntów leśnych na cele nieleśne.**

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem konkretna decyzja na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w ramach której w sposób wiążący wyrażono również warunki, pod którymi takiej zgody udzielono. Tym samym, WARUNKI wprowadzenia takich zgód winny zostać wprost przeniesione, przez Radę Miejską w Piasecznie, do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 20 ustawy o lasach „1. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. 2. W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.”.

Tymczasem, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **88/27, 88/28, 88/29, 88/30 i 88/99**, z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno usytuowanych w ramach terenów oznaczonych symbolami **26MN i 27MN**, występują **lasy i grunty leśne**.

Powyższe znajduje potwierdzenie w informacji z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, z której wynika, że działka z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, oznaczona odpowiednim numerem ewidencyjnym:

- **88/27**, o powierzchni 0,2243 ha, posiada użytek leśny (LsV) o powierzchni 0,1993 ha;
- **88/28**, o powierzchni 0,17 ha, stanowi w całości użytek leśny (LsV);
- **88/29**, o powierzchni 0,14 ha, posiada użytek leśny (LsV) o powierzchni 0,10 ha;
- **88/30**, o powierzchni 0,21 ha, stanowi w całości użytek leśny (LsVI);

- **88/99**, o powierzchni 0,1055 ha, stanowi w całości użytek leśny (LsVI).

Na podstawie analizy części tekstowej i graficznej uchwały ustalono, iż ww. działki stanowiące użytek leśny w całości lub w części, zostały przeznaczone jako **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, oznaczonej odpowiednim symbolem: **26MN** i **27MN**.

Organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu do ww. gruntów leśnych uzyskano co prawda decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednakże **nie wprowadzono do ustaleń planu miejscowego, wszystkich warunków z niej wynikających.**

W tym miejscu należy zauważyć, że z decyzji wydanej przez:

- Wojewodę Warszawskiego z 3 czerwca 1994 r. wynika, iż wyrażona została warunkowa zgoda na przeznaczenie w planie miejscowym 2,6829 ha gruntów leśnych, w tym m.in. działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **88/30** z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, przy spełnieniu warunków wyłączenia gruntów leśnych z produkcji, które określono w decyzji z 11 maja 1994 r., znak: OSL.XII.6112/31/94;
- Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 29 maja 1996 r., znak: DLonl-4791-0-25/96 wynika, że wyrażona została warunkowa zgoda na *dopuszczenie w planach miejscowych budownictwa mieszkaniowego wolnostojącego na działkach leśnych lasów ochronnych prywatnej własności o łącznej powierzchni 2,2190 ha wchodzących w skład działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: (...) **88/40** w Pilawie, (...) z ograniczeniem wyłączenia gruntów leśnych z produkcji /trwałego wylesienia/ do 20% powierzchni i obowiązkiem zachowania drzewostanu na pozostałej powierzchni działek;*
- Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 4 lutego 1998 r., znak: DLonl-4791-0-3/1/98 wynika, że wyrażona została warunkowa zgoda na *dopuszczenie w planie miejscowym budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego na działkach leśnych lasów ochronnych o powierzchni 0,3965 ha oznaczonych numerami ewidencyjnymi: (...) **88/27** w Pilawie, z ograniczeniem powierzchni wyłączenia gruntów leśnych z produkcji /trwałego wylesienia/ do 20% i obowiązkiem zachowania drzewostanu na pozostałej powierzchni;*
- Wojewodę Mazowieckiego z 20 sierpnia 2003 r., znak: WŚR.VIII.6112-93/03 wynika, że wyrażona została warunkowa zgoda na przeznaczenie w planie miejscowym 0,27 ha gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinna, położonych we wsi Pilawa, gmina Piaseczno na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi **88/28** (0,17 ha) i **88/29** (0,14 ha, w tym 0,10 ha gruntu leśnego), po spełnieniu następujących warunków: 1) dopuszczalna powierzchnia do wyłączenia z produkcji leśnej na

każdej z działek - do 20% nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup>, 2) na powierzchni niezabudowanej należy pozostawić drzewostan i prowadzić gospodarkę leśną.

Zgodnie z przywołanymi powyżej decyzjami wyrażającymi **warunkowe** zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (gdyby nawet przyjąć, że zgoda Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 29 maja 1996 r., znak: DLonl-4791-0-25/96 została wyrażona dla obecnej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 88/99 z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, zaś pismo z 11 maja 1994 r., znak: OSL.XII.6112/31/94 przywołane w decyzji Wojewody Warszawskiego z 3 czerwca 1994 r., którego nie przekazano organowi nadzoru, określa tożsame warunki wyłączenia gruntów leśnych, jak w ww. decyzjach Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Wojewody Mazowieckiego), należy zauważyć, iż **właściwy w sprawie organ ustalił konkretne warunki, które winny zostać spełnione przy dokonaniu zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.**

Tymczasem, dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **88/27, 88/28, 88/29, 88/30 i 88/99**, z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, zlokalizowanych odpowiednio w granicach terenów oznaczonych symbolami: **26 MN i 27MN**, **nie wprowadzono warunku maksymalnego wyłączenia z produkcji leśnej na poziomie 20 %, nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup> w odniesieniu do terenu 26MN** (vide decyzja Wojewody Mazowieckiego z 20 sierpnia 2003 r., znak: WŚR.VIII.6112-93/03 wyrażająca warunkową zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych położonych we wsi Pilawa, gmina Piaseczno na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi **88/28 i 88/29**). Z ustaleń **§ 30 pkt 2 lit. d tiret drugie** tekstu planu miejscowego wynika bowiem, iż: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu od **1MN do 28MN** ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy: (...) - 20% na terenach **26MN, 27MN**, na pozostałej powierzchni działki nakaz zachowania drzewostanu, ”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że ww. zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, wyrażone zostały pod warunkami, wiążącymi organy Gminy Piaseczno w zakresie **ograniczenia powierzchni wyłączenia gruntów leśnych z produkcji/trwałego wylesienia/ do 20%, nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup>**, podczas gdy ww. warunków nie zawarto w treści ustaleń planu miejscowego w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **26 MN i 27MN**, w granicach których stwierdzono występowanie gruntów leśnych.

**Organ nadzoru wskazuje, iż warunek dotyczący wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, który został ustalony na maksymalnym poziomie 20% nie może być utożsamiany z maksymalną powierzchnią zabudowy, o której mowa w § 30 pkt 2 lit. d tiret drugie uchwały. Powierzchnia zabudowy co do zasady związana jest bowiem bezpośrednio z powierzchnią rzutu poziomego**

budynków, mierzona po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków. Tymczasem, oprócz budynku, związanego formalnie z powierzchnią zabudowy, powstać mogą również inne obiekty budowlane i urządzenia towarzyszące, w tym m.in. elementy infrastruktury towarzyszącej w szczególności: dojścia, dojazdy, parkingi, sieci, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. *Na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę dopuszcza się realizację dojść i dojazdów, dróg wewnętrznych, miejsc do parkowania, zieleni urządzonej, przyłączy do budynków oraz innych urządzeń infrastruktury technicznej niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania terenu.*”. Tym samym faktycznie wyłączona z produkcji leśnej powierzchnia będzie na poziomie większym niż określona w ww. decyzjach.

Biorąc również pod uwagę definicję zawartą w § 3 pkt 22 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.), w ślad za odesłaniem zawartym w § 6 ust. 1 pkt 8 samej uchwały, z której to definicji wynika, że: „*Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: (...) 22) **terenie biologicznie czynnym** - należy przez to rozumieć teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie;*”, **nie można także traktować powierzchni biologicznie czynnej na równi z gruntem leśnym nie podlegającym na mocy ww. decyzji, wyłączeniu z produkcji leśnej.** Co więcej, skoro jednym z warunków, określonych zarówno w ramach decyzji Wojewody Mazowieckiego, jak również w decyzji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa jest **nakaz pozostawienia drzewostanu i prowadzenia gospodarki leśnej na powierzchni niezabudowanej, to oznacza, że teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie, nie wypełnia tego warunku,** a także nie spełnia ograniczenia powierzchni wyłączenia gruntów leśnych z produkcji /trwałego wylesienia/ do 20%, nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup>, tym bardziej, że w treści § 11 ust. 12 uchwały, wprost określono: „12. Dopuszcza się usuwanie drzew i krzewów, o których mowa w ust. 11 kolidujących z obiektami budowlanymi realizowanymi w ramach inwestycji w tym inwestycji celu publicznego.”. Powyższe oznacza *de facto* możliwość zmiany sposobu użytkowania prowadzącego się do wycięcia i pozbawienia charakteru leśnego powyżej 20% powierzchni

enumeratywnie wymienionych działek, pomimo zakazów zawartych w przywołanych wyżej zgodach.

**Reasumując, w przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Piasecznie w ramach terenów oznaczonych symbolami 26MN i 27 MN, w granicach działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 88/27, 88/28, 88/29, 88/30 i 88/99, z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, dopuściła do realizacji samej powierzchni zabudowy na powierzchni 20% powierzchni działki, podczas gdy, np. maksymalna powierzchnia do wyłączenia z produkcji leśnej dla ww. działki 88/28 określona została na poziomie 300m<sup>2</sup>, co oznacza, że w tym przypadku powierzchnia wyłączenia z produkcji leśnej, tylko w odniesieniu do samej powierzchni zabudowy, przekracza o 40m<sup>2</sup> maksymalną powierzchnię wyłączenia określoną w przywołanej powyżej decyzji.**

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że **sam fakt określenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 80% wraz z odesłaniem, w tym przypadku, do definicji, o której mowa w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nie realizuje zarówno warunku ograniczenia powierzchni *wyłączenia gruntów leśnych z produkcji /trwałego wylesienia/ do 20 %, nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup>, jak i warunku zachowania drzewostanu i prowadzenia gospodarki leśnej na pozostałej powierzchni działek, bowiem powyższe oznacza, że cała powierzchnia do wyłączenia z produkcji leśnej może być konsumowana w ramach powierzchni zabudowy, bez wliczania do niej m.in.: dojsć, dojazdów, urządzeń infrastruktury technicznej, urządzeń towarzyszących, czy np. podmurówki pod ogrodzenie, podczas gdy poza 20% (nie więcej jednak niż 300 m<sup>2</sup>) powierzchni wyłączenia z produkcji leśnej, na każdej z działek miał pozostać las, na którym miała być prowadzona racjonalna gospodarka leśna.***

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

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Decyzja administracyjna to jednostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, której cechą charakterystyczną jest to, że dochodzi do skutku przez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej.** Oznacza to, że jakkolwiek strona bierze udział w procesie kształtowania treści decyzji, **to ostateczne, prawnie wiążące określenie treści decyzji należy niepodzielnie do organu administracji publicznej.** W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja, to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu (tak: wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1981 r., w sprawie sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982, z. 9-10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego).

Stosownie do wymagań art. 107 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. **Z ww. przepisu wynika, iż jedną z integralnych części decyzji administracyjnej jest jej rozstrzygnięcie, będące w swej istocie wiążącym ustaleniem konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego, a więc rozstrzygającym sprawę administracyjną co do jej istoty** (art. 104 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego). Rozstrzygnięcie, zwane także osnową lub sentencją decyzji, powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji (por. wyrok NSA w Gdańsku z 30 grudnia 1987 r., w sprawie sygn. akt SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94). W swej istocie uznać należy, iż brak rozstrzygnięcia nie zezwala na uznanie danego aktu za decyzję administracyjną.

**Jeżeli organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za proces sporządzania planu miejscowego, w tym także kierowania wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, był niezadowolony z przedmiotowej decyzji, to służyły mu środki odwoławcze. Brak złożenia odwołania, skutkowało pełną akceptacją decyzji, w tym także w zakresie warunków w nim określonych. Tym samym w obrocie prawnym znajdują się decyzje, na mocy których właściwe organy wyraziły zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod konkretnymi warunkami, które winny zostać wprost przeniesione do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do kwestionowania rozstrzygnięć zawartych w tych decyzjach, tym bardziej z uwagi na dyspozycję art. 156 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, wyrażającą trwałość decyzji administracyjnych.**

Na bezwzględną konieczność uwzględnienia w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, warunków pod którymi została wyrażona zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w ramach wydanych decyzji wskazuje również judykatura, przy czym najdobitniej wyrażona ona została w wyroku z 9 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt **II OSK 282/13**, ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LVIII/1778/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego tereny *Wesołej – Zielonej, Wesołej – Grzybowej, Wesołej – Groszówki – część I*. Powyższe stanowisko zawarte zostało m.in. na:

- str. 9 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 12 – 18, w brzmieniu: „*Również zarzut skargi kasacyjnej nieuwzględnienia w planie warunków wykorzystania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dotyczących określenia minimalnej powierzchni działki, oraz dotyczących określenia minimalnej wielkości powierzchni biologicznie czynnej (działek leśnych bądź ich części ewidencyjnie leśnych), powiązany z naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uznać należy za trafny w zakresie, w jakim skarżący wiąże go z niewłaściwym zastosowaniem.*”;
- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 15 – 21, w brzmieniu: „*Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem skarżącego kasacyjnie, że wprowadzenie do planu miejscowego warunków zgód innych, niż określone w tych zgodach powoduje, że plan miejscowy jest niezgodny z decyzjami wyrażającymi zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów. Dlatego Sąd był zobowiązany sprawdzić uwzględnienie zakazów zawartych w decyzjach, dotyczących gruntów leśnych objętych zaskarżoną Uchwałą, po to, by stwierdzić, czy zachowano wymogi określone w przytoczonym w uzasadnieniu wyroku art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.*”;
- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 30 – 33, w brzmieniu: „*Zatem, WSA w Warszawie orzekający w niniejszej sprawie był obowiązany ocenić zaskarżoną Uchwałę pod kątem uwzględnienia zawartych w w/w decyzjach warunków dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, objętych Planem.*”.

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt. **II OSK 307/18** (publ. LEX nr 2799464): „*Nietrafne okazały się również kolejne zarzuty kasacyjne dotyczące oceny Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którą warunki zawarte w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne były wiążące na etapie sporządzenia planu miejscowego i powinny zostać implementowane do treści planu w zakresie ustaleń określonych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.z. Sąd Wojewódzki zasadnie uwzględnił stanowisko Wojewody, który wykazał w skardze, że w zakresie części działek, co do których uzyskano decyzje na zmianę*

przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, do treści planu nie wprowadzono warunków zawartych w tych decyzjach, tj. nakazu, że maksymalna powierzchnia wyłączenia z produkcji tzw. trwałego wylesienia pod realizację inwestycji wyniesie do 20%, nie więcej jednak niż 400 m<sup>2</sup>, oraz warunku utrzymania trwałej uprawy leśnej na pozostałej powierzchni. W uzasadnieniu wyroku wskazano prawidłowo, że Rada Miasta nie mogła skutecznie w niniejszej sprawie podważać legalności warunków zawartych w omawianych decyzjach, skoro ich nie zaskarżyła w stosownym trybie. Nie sposób zgodzić się z zarzutami Rady Miasta, że warunki zawarte w decyzjach Wojewody w przedmiocie wyrażonych zgód na przeznaczenie wyznaczanych gruntów leśnych na cele nieleśne miały charakter niewiążących zaleceń. Zaznaczyć należy, że przedmiotowe warunki stanowią element rozstrzygnięć zawartych w decyzjach, a wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia określonych gruntów leśnych na cele nieleśne uwarunkowane zostało wprowadzeniem w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wskazanych przez Wojewodę. Według koncepcji decyzji jako aktu stosowania prawa, rozstrzygnięcie - to wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego; w tym sensie decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty (zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 543). W okolicznościach niniejszej sprawy określenie warunków w sentencji decyzji z 12 lutego 2003 r. i 23 grudnia 2004 r. jednoznacznie wyrażało wolę organu załatwiającego sprawę, że są one integralną częścią rozstrzygnięć w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Trafnie zatem podnosił Wojewoda, a następnie Sąd Wojewódzki, że niezaskarżenie decyzji w odpowiednim trybie skutkowało obowiązkiem wprowadzenia do treści planu warunków związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W konsekwencji należało uznać, że **ustalenia planu miejscowego - niezgodne z warunkami zawartymi w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia określonych działek gruntowych - naruszają art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.** Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach zapadłych w podobnych sprawach (por. wyroki NSA: z 9 lipca 2014 r., II OSK 282/13; z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17). Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w nich pogląd, że jeżeli gmina decyduje się przeznaczyć w planie miejscowym grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne to wówczas obowiązana jest przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu na jaki grunty leśne mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Właściwy organ wyraża bowiem zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na ściśle określone cele i pod warunkiem zachowania określonych w decyzji wymogów.

*Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy. Gmina jest zatem obowiązana zachować określone w decyzjach wymogi, mające na celu ochronę gruntów leśnych.”.*

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno trybu sporządzania planu miejscowego - związanego z koniecznością uzyskania stosowanej zgody, która w zakresie określonej w niej warunków, pod którymi została udzielona winna

*expressis verbis* zostać inkorporowana wprost do ustaleń planu miejscowego - jak również istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego związanego ze sformułowaniem odmiennych ustaleń planistycznych od warunków uzyskanej zgody na zmianę przeznaczenia, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w wadliwej części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego 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.

Stwierdzając nieważność uchwały w części dotyczącej całych terenów oznaczonych symbolami 26MN i 27MN, organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, iż działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 88/27, 88/28, 88/29 i 88/30 z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, usytuowane są odpowiednio w granicach terenu oznaczonego symbolem 26MN, zaś działka oznaczona numerem ewidencyjnym 88/99 z obrębu 0030 Pilawa w gminie Piaseczno, stanowi teren oznaczony symbolem 27MN.

Przy wydawaniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wzięto również pod uwagę fakt, iż naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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 kompetencje 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 stwierdzenia 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 izmom 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 organy 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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 538/XXXII/2026 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 lutego 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pilawa”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji 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/