



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.133.2026

Rada Gminy w Sarnakach

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/184/2026 Rady Gminy w Sarnakach z 15 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sarnaki na działce numer 1869/4 w obrębie Serpelice”.

Uzasadnienie

Na sesji 15 maja 2026 r. Rada Gminy w Sarnakach podjęła uchwałę Nr XXIX/184/2026 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sarnaki na działce numer 1869/4 w obrębie Serpelice”.

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 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 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 19 maja 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 19 maja 2026 r. znak: RG.0711.1.10.2026, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: AE:PL-33209-47688-BUGDH-21), a także po raz drugi wraz z dokumentacją planistyczną 20 maja 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 19 maja 2026 r. znak: RG.0711.1.9.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do Rady Gminy w Sarnakach zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.133.2026.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 25 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.661.2026, w zakresie przedłożenia informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków na dzień podjęcia uchwały dla działki nr 1869/4 położonej w obrębie Serpelice oraz wskazania podstaw prawnych do stwierdzenia, iż określenie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1IKO pod teren lokalizacji obiektu oczyszczalni ścieków komunalnych, nie naruszają obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki.

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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro **Rada Gminy w Sarnakach zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego** na podstawie uchwały XVI/108/2025 z **17 czerwca 2025 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

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 zgodę 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, zrehabilitowane 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: ograniczeniu przeznaczenia 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 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 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, 7 i 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. 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 przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast w art. 6 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Powołane przepisy zawierają tym samym istotną treść normatywną w zakresie ochrony ilościowej gruntów leśnych i wyznaczają zadania organom właściwym w tych sprawach. Z kolei w art. 6 ust. 2 ww. ustawy wprowadzono obowiązek ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty leśne przy budowie, rozbudowie lub modernizacji. Przepis ten nakazuje zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na etapie projektowania inwestycji, tj. sporządzania projektu budowlanego związanego z 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).

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.

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 sądownoadministracyjnym 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.

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.

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).

Dla potrzeb przedmiotowego postępowania, przyjmując należy zapisy zawarte w ewidencji gruntów według stanu z dnia podjęcia uchwały. Na 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 jednorodziną 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 miałyby 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 przedmiotowego postępowania, przyjąć należy zapisy zawarte w ewidencji gruntów według stanu z dnia podjęcia uchwały.

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.

Tymczasem dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż, Rada Gminy w Sarnakach dokonała zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne z przeznaczeniem pod strefę 12 m od gruntów leśnych na działkach o numerach ewidencyjnych 1869/1 oraz 2309 oraz częściowo pod lokalizację obiektu oczyszczalni ścieków komunalnych, i realizacji sieci infrastruktury technicznej na gruntach leśnych usytuowanych w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1869/4 w obrębie Serpelice, objętej przedmiotowym planem miejscowym, **pomimo braku uzyskania zgody na zmianę jej przeznaczenia.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 27 maja 2026 r. znak: RG.0711.1.10.2026, z którego wynika, iż: „**W toku procedury planistycznej nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**”.

Tym samym należy stwierdzić, że skoro zgodnie z informacją przekazaną przy piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 27 maja 2026 r., **zawartą w ewidencji gruntów i budynków, według stanu z dnia**

podjęcia uchwały, działka oznaczona numerem ewidencyjnym 1869/4 w obrębie Serpelice w gminie Sarnaki o powierzchni 1,0325 ha stanowi:

– **grunty leśne klasy „IV” o powierzchni 0,2476 ha (LsIV)**,

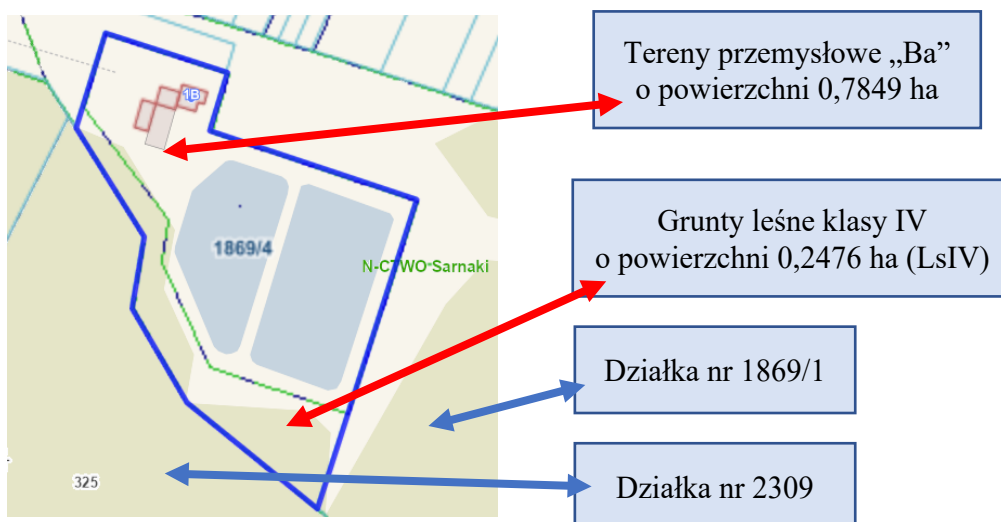
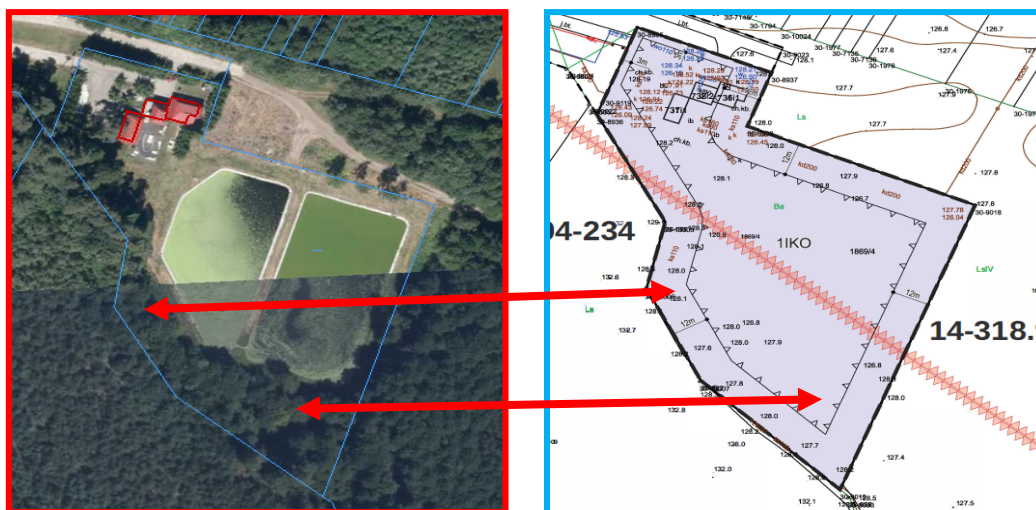
– tereny przemysłowe „Ba” o powierzchni 0,7849 ha,

to Rada Gminy Sarnaki dla terenu oznaczonego symbolem 1IKO w ramach gruntów leśnych o powierzchni 0,2476 ha (LsIV) wyznaczyła strefę 12 m od gruntów leśnych na działkach o numerach ewidencyjnych 1869/1 oraz 2309 oraz dopuściła:

– lokalizację obiektu oczyszczalni ścieków komunalnych (*vide* § 4 pkt 1 uchwały);

– infrastrukturę techniczną jako przeznaczenie uzupełniające (§ 4 pkt 1 uchwały),

pomimo niewystępowania o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych na cele nieleśne.



Tymczasem należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., 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”.*

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 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 przyjęć 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 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 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- 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). (...)”.

W powyższym zakresie, naruszone zostały przepisy art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno

o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.

Wskazać również należy, iż zgodnie z § 5 uchwały w brzmieniu: „Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy wskazane na rysunku planu: 3,0m od linii rozgraniczających teren z działką o numerze ewidencyjnym 1869/2 oraz 12,0m od linii rozgraniczających teren z działkami o numerach ewidencyjnych 1869/1 oraz 2309.”. Tym samym Rada Gminy Sarnaki ustanowiła tzw. strefę ograniczonej lokalizacji zabudowy o szerokości 12 m w ramach użytku leśnego działki objętej przedmiotowym planem, zamiast strefy 12 m od tego użytku.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a 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.), gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, gdyż na rysunku planu miejscowego brak granic użytków gruntowych. Ponadto organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, lecz posiada jedynie uprawnienia do stwierdzenia jej nieważności.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. umożliwiając tym samym wystąpienie ze stosownym wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, bądź też w przypadku braku uzyskania takiej zgody do zmiany rozwiązań przestrzennych uwzględniających występowanie gruntów leśnych w granicach obszaru objętego planem miejscowym.

Istotność naruszenia zasad, jak i trybu 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 nieściśłość 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 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 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 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 powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/184/2026 Rady Gminy w Sarnakach z 15 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia „*Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sarnaki na działce numer 1869/4 w obrębie Serpelice*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/