WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 października 2026 r.

WP-I.4131.287.2026

Rada Gminy Pniewy

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, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV.268.26 Rady Gminy Pniewy z 21 września 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Michrów-Stefów*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L.

Uzasadnienie

Na sesji 21 września 2026 r. Rady Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXXIV.268.26 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Michrów-Stefów*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 64 ust. 2 oraz 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 25 września 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia, zaś dokumentację prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Pniewy z 28 września 2026 r., znak: GP.6722.107.26 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 2 października 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pniewy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 października 2026 r., znak: WP-I.4131.287.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 30 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1194.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Pniewy, zawarte w piśmie z 2 października 2026 r., znak: GP.6722.108.26, dotyczące ustaleń planu w zakresie przeznaczenia, a także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, w odniesieniu do ustaleń studium.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XV.136.25 Rady Gminy Pniewy z 17 marca 2025 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Michrów-Stefów* oraz uchwały nr XXXIV.267.26 Rady Gminy Pniewy z 21 września 2026 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XV.136.25 Rady Gminy Pniewy z dnia 17 marca 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Michrów – Stefów*, to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

Mając na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, należy wskazać, iż: *„2. W planie miejscowym **określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*.

Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404): *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, (...)”*.

W tym miejscu należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak i § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. **Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do sytuacji poszczególnych gmin**. Skoro plan przewiduje realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Dopuszczenie do zabudowy wraz

z określeniem parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy również zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Należy przy tym wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to nie może formułować on ustaleń odnoszących się do parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy**, w tym linii zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały Rada Gminy Pniewy **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów lasów**, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L.

W kontekście powyższego naruszenia organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń zawartych w ramach **§ 35** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L** ustala się: 1) Przeznaczenie podstawowe: tereny lasów; 2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: a) minimalna nadziemna intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,0001; b) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy nie większa niż 0,1; c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż 0,8; d) maksymalny udział powierzchni zabudowy nie większy niż 0,1; e) maksymalna wysokość zabudowy nie większa niż 10 metrów, f) ustala się minimalną liczbę miejsc do parkowania: min. 2 miejsca do parkowania.”,* co oznacza, że **sformułowano sprzeczne ustalenia**, z uwagi

na fakt, iż wprowadzono ustalenia w zakresie minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy, a tym samym dopuszczono możliwość realizacji budynków na terenach oznaczonych kolejnymi numerami od 1L do 14L, z drugiej zaś strony w ogóle nie określono linii zabudowy na ww. terenach lasów, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także w § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 2 pkt 30 lit. a oraz lit. b ustawy o p.z.p., przez *wysokość zabudowy*, należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością najwyżej położonego punktu **budynku** na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych **budynku** (w odniesieniu do budynku), a także najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli (w odniesieniu do budowli). Jednocześnie, organ nadzoru ponownie wskazuje, że *intensywność zabudowy*, *nadziemna intensywność zabudowy* oraz *udział powierzchni zabudowy* zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 2 pkt 31, pkt 32 i pkt 25 ustawy o p.z.p.

Natomiast przez *zabudowę* należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć realizację budynków, jak również pozostałych obiektów budowlanych.

Z kolei stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez *obiekt budowlany* należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Powyższe oznacza, iż ustalając minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy, **dopuszczono możliwość realizacji budynków** na terenach oznaczonych symbolami od **1L do 14L,** przy czym jednocześnie **w ogóle nie określono linii zabudowy** na tych terenach, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej planu.

W tym miejscu ponownie należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, jak i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)"* (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Tymczasem **z powyższych ustaleń uchwały nie wynika jednoznacznie jakie faktycznie działania inwestycyjne na terenach lasów oznaczonych symbolem literowym L są dopuszczalne**, bowiem z jednej strony**,** biorąc pod uwagę ustalone parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w § 35 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. d oraz lit. e uchwały, **dopuszczono możliwość realizacji budynków**, z kolei z drugiej strony **nie wyznaczono na tych terenach nieprzekraczalnej linii zabudowy, co sugerować by mogło, iż w ramach tych jednostek terenowych nie przewiduje się możliwości realizacji budynków**, podczas gdy zgodnie z § 5 pkt 2 uchwały: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu."*.

Co więcej stosownie do ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały: *„1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby i sposobu*

realizacji miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczonych w kartę parkingową oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;";

- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;";*
- § 8 uchwały: *„1. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu. 2. Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z tymi liniami.".*

Innymi słowy, skoro na ww. terenach lasów nie przewiduje się lokalizacji budynków, co sugeruje brak nieprzekraczalnej linii zabudowy, to tym samym brak podstaw prawnych do określenia m.in. minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, czy udziału powierzchni zabudowy. Z kolei w przypadku dopuszczenia realizacji budynków, na co wskazywać by mogły ustalenia zawarte w § 35 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. d oraz lit. e uchwały, należało wyznaczyć nieprzekraczalną linię zabudowy na terenach lasów.

Reasumując, dla terenów oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L, w ramach ustaleń części tekstowej, zawartych w § 35 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. d oraz lit. e uchwały, określono minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy, co oznacza możliwość realizacji budynków, pomimo, iż w granicach tych terenów nie wyznaczono linii zabudowy na rysunku planu. **Sprzeczność ta oznacza, że nie jest wiadomym, czy w ogóle, a jeżeli tak to w jakich granicach, możliwa jest realizacja m.in. nowej zabudowy, co w praktyce oznacza, iż nie jest wiadomym, jakie faktycznie działania inwestycyjne na ww. terenach są dopuszczalne**.

Co więcej, przedmiotowa uchwała narusza również przepisy odrębne, albowiem z art. 2 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.): *„**2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty**: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.".* Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku gruntów leśnych ustawodawca w ich definicji odsyła wprost do ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2026 r. poz. 663).

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: *„**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.".* Zgodnie zaś z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, przez ***gospodarkę leśną*** należy rozumieć *działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.*

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje przy tym, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Konkretyzację zaś przywołanego wyżej ustawowego wymogu uwzględniania w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych odnaleźć możemy w **art. 3 ust. 1 i ust. 2** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, iż: *„**2. Ochrona gruntów leśnych polega na:** 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze;2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; 3) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produkcyjności; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.".*

Jeśli zatem tereny oznaczone symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L, w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako **tereny lasów**, to docelowo dla nich zastosowanie znajdą przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza **art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5** ww. ustawy, **które uniemożliwiają realizację inwestycji na takim terenie, innym niż związany z gospodarką rolną i leśną**.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż dopuszczenie w planie miejscowym budynków i budowli niewykorzystywanych na potrzeby gospodarki leśnej wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, wyrażanej po uzyskaniu opinii marszałka województwa, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa.

Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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 rolnego i 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż na gruntach leśnych, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, **możliwa jest realizacja budynków związanych wyłącznie z gospodarką leśną**, co w przedmiotowej uchwale nie zostało jednoznacznie określone przed Radę Gminy Pniewy. W przypadku braku wprowadzenia przez uchwałodawcę ograniczenia wynikającego z ww. przepisów, zachodzi konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż leśna.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, **Rada Gminy Pniewy dopuściła możliwość realizacji budynków, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne**, co oznacza, że naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także przepisy art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujące kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.

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

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;

– 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
– 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
– 23 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2635/15;
– 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17;
– 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

– 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
– 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
– 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
– 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
– 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
– 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12;
– 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
– 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
– 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
– 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
– 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
– 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
– 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: *„(...) Rada Miasta [...] dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: "Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę. modernizację istniejących i budowę nowych*

linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (...)".

W związku z powyższym należy ponownie podkreślić, że w niniejszej sprawie zastosowanie będą miały wprost przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których jednoznacznie wynika, że **grunty leśne, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne**, **wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.** Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Gminy Pniewy, w ramach ustaleń **§ 35 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. d** oraz **lit. e** uchwały, określiła dla terenów lasów, oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L i 14L, odpowiednio: minimalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz

maksymalną wysokość zabudowy, a więc **tym samym dopuściła na ww. terenach realizację budynków, niezwiązanych z gospodarką leśną.**

W związku z powyższym, Rada Gminy Pniewy nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym, *de facto* innego przeznaczenia niż leśne, dla terenów obejmujących grunty leśne, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i ustawy o lasach, **bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne**, **wbrew określonemu w sposób jednoznaczny, przeznaczenia ww. terenów** bowiem stosownie do treści art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych **wyłącznie** dla potrzeb gospodarki leśnej.

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w tym przypadku, naruszone zostały przepisy: art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., a także art. 2 ust. 2, art. 3 ust. 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także przepisy art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujące kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.

Organ nadzoru nadmienia, 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”*.

Na poparcie prawidłowej wykładni zarówno przepisu art. 4 pkt 6, art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy również przywołać, m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: *„(...) Podkreślić należy, iż o ile można zaobserwować liberalizację przepisów odnośnie gruntów rolnych, to ewidentnie ustawodawca nie "rozluźnił" ochrony w stosunku do gruntów leśnych. Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ograniczyły ochrony gruntów leśnych. Od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 25 marca 1995 r., zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz pozostałych gruntów leśnych na cele nieleśne niezmiennie wymaga z mocy art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzyskania zgody*

właściwych organów i to niezależnie od powierzchni tych gruntów. Jeśli zatem dana nieruchomość (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny. (...) Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Wspólnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu. A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny. Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu

własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła

konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem planu, a także pomiędzy jego tekstem a rysunkiem, należy stwierdzić, że uchwała **nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenów lasów.** Powyższe oznacza, że rysunek planu w odniesieniu do tych terenów nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, ale przede wszystkim uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązujące m.in. do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, **z jednej strony, ponownie, doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, a także sprzecznych ustaleń tekstu planu z rysunkiem,** co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z drugiej zaś strony doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego w związku z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia pomimo dopuszczenia do realizacji budynków nie związanych z gospodarką leśną na terenach lasów.

Jednocześnie organ nadzoru ponownie wskazuje, iż brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne stanowi istotne naruszenie przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 10 oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej.

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

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały całych jednostek terenowych, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Istotność naruszenia zasad i trybu 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. Analogicznie kwalifikować należy istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

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

naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle*

wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV.268.26 Rady Gminy Pniewy z 21 września 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Michrów-Stefów*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/