



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.57.2025

Rada Miejska w Serocku

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 135/XIV/2025 Rady Miejskiej w Serocku z 26 lutego 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock - obszar A - etap „B””, w odniesieniu do ustaleń:

- § 22 ust. 2, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 23 pkt 1 lit. d, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 23 pkt 2 lit. d, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 23 pkt 3 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 23 pkt 3 lit. e, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;

- § 23 pkt 4 lit. a oraz b, w zakresie w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 27 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) linii rozgraniczających (...)”;
- § 35 pkt 2, w zakresie w jakim dopuszcza realizację urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, w ramach terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20;
- § 38 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) do 161,0 m (...)”;
- § 41 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) od 6,9 m (...)”;
- części tekstowej i graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem MN2, położonego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 61 z obrębu 0001 Serock w gminie Serock, stanowiącej użytek leśny;
- części tekstowej i graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem T1.

Uzasadnienie

Na sesji 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 135/XIV/2025 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock - obszar A - etap „B””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 11 marca 2025 r. przy pismach Burmistrza Miasta i Gminy Serock, odpowiednio z 5 marca 2025 r., znak: BRM.0053.5.2025 oraz z 7 marca 2025 r., znak: GP.6722.1.2023, przy czym wspólną część dokumentacji prac planistycznych przekazano 17 lutego 2023 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Serock z 8 lutego 2023 r., znak: GP.6722.1.2023, wraz z uchwałą Nr 666/LXIII/2023 Rady Miejskiej w Serocku z 1 lutego 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar A – etap „A””.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Serocku zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 28 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.57.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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 pismami z **26 maja 2021 r.**, znak: GP.6721.1.2020, GP.6721.2.2020 i GP.6721.1.2021, Burmistrz Miasta i Gminy Serock wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock - obszar A - etap „B”*, zaś Rada Miejska w Serocku zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 198/XIX/2020 z **19 lutego 2020 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Jak wynika z treści zdania wprowadzającego **§ 27** uchwały: „§ 27. *Dla dróg wewnętrznych i dojazdów do co najmniej 3 działek budowlanych nieoznaczonych na rysunku planu ustala się: (...)*”, **podczas gdy jednocześnie, w ramach tego samego § 27 pkt 3** uchwały, określono: „3) *na skrzyżowaniach stosowanie narożnych ściąg linii rozgraniczających nie mniejsze niż 5,0 m na 5,0 m;*”.

Tym samym doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, co stanowi o istotnym naruszeniu mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), z którego wynika, iż: „2. *Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa)*

winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14) (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu miejscowego dotyczące *linii rozgraniczających dla nieoznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych i dojazdów*, jak również brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem w powyższym zakresie, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną doszło również w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem T1, dla którego z jednej strony, na rysunku planu wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy. Z drugiej zaś strony, w treści:

- § 45 pkt 1 i 2 uchwały, określono: „§ 45. Dla terenów **T1** ustala się: 1) przeznaczenie – **teren infrastruktury technicznej telekomunikacyjnej**; 2) obsługę komunikacyjną poprzez drogę publiczną klasy D.”;
- § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały, określono: „1. Ustala się tereny, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym: (...) 3) **tereny infrastruktury technicznej telekomunikacyjnej, oznaczone na rysunku planu symbolem T1, jako teren przeznaczony pod utrzymywanie publicznych urządzeń telekomunikacyjnych**;”;
- § 23 pkt 7 uchwały, określono: „Dla infrastruktury technicznej ustala się: (...) 7) w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej i teleinformatycznej dopuszczenie utrzymania,

przebudowy i rozbudowy oraz sytuowania stacji bazowych telefonii komórkowej i innych inwestycji z zakresu telekomunikacji, z zachowaniem przepisów odrębnych.”;

- § 45 uchwały, określono: „Dla terenów **T1** ustala się: 1) przeznaczenie – teren infrastruktury technicznej telekomunikacyjnej; 2) obsługę komunikacyjną poprzez drogę publiczną klasy D.”.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze zawartą w § 3 pkt 6 uchwały, definicję **nieprzekraczalnej linii zabudowy** przez którą należy rozumieć *linię wyznaczoną na rysunku planu, określającą obszar, w granicach którego należy lokalizować **nowo realizowane budynki i tymczasowe obiekty budowlane**, biorąc pod uwagę ich zewnętrzny obrys, do którego nie wlicza się schodów, pochylni, ganków, balkonów, tarasów oraz wykuszy, itp., w tym przypadku istnieje konieczność stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem **T1**, dla której jednocześnie wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy na rysunku planu i nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.*

Ponadto, z wyjaśnień przekazanych przez Burmistrza Miasta i Gminy Serock w piśmie z 2 kwietnia 2025 r., znak GP.6722.1.2023, stanowiącym odpowiedź na przywołane powyżej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynika również, że: „(...) Droga **KDGP1** jest drogą krajową, w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, już wydzieloną i urządzoną, nie wymagającą działań wpływających na własności gruntów. W obrębie planu podano szerokości dotyczące miejsc połączenia drogi krajowej z drogami innych klas. Najmniejsza szerokość na rysunku i w tekście jest identyczna, natomiast **w odniesieniu do maksymalnej szerokości zaistniała rozbieżność pomiędzy tekstem i rysunkiem o 0,5 m**. W naszej ocenie właściwa jest wartość wykazana na załączniku graficznym.

W przypadku szerokości drogi **KDL3** opisanej **w tekście planu jest oczywista omyłka pisarska**. Ulica Graniczna usytuowana w obrębie drogi 3KDL jest drogą publiczną we władaniu gminy Serock. Szerokość działki stanowiącej drogę na odcinku objętym planem to 6m. Szerokość, w jej środkowym przebiegu w sąsiedztwie terenów ZL17, MN/UI oraz częściowo MN5 to **6,0 m**. Na tym odcinku zachowuje się, zgodnie z rysunkiem planu, jej przebieg w istniejących granicach drogi. Granice działki drogowej na powyższym odcinku nie ulegną zmianie. **Omyłkowe podanie szerokości dróg**, ze względów wykazanych powyżej, stanowią nieistotne naruszenie prawa, nie wpływające na wykonanie i funkcjonowanie podjętej uchwały.”

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż zgodnie z ustaleniami tekstu planu miejscowego, dla terenów dróg oznaczonych symbolami:

- **KDGP1**, w treści § 38 pkt 2 uchwały, określono szerokość w liniach rozgraniczających „(...) od 14,4 m do **161,0 m**.”;

- **KDL3**, w treści § 41 pkt 2 lit. b uchwały, określono szerokość w liniach rozgraniczających „(...) od 6,9 m do 9,0 m, (...)”,

podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1, zwymiarowana szerokość w liniach rozgraniczających wynosi, odpowiednio:

- do 161,5 m dla terenu drogi oznaczonej symbolem **KDGP1**;
- od 6,0 m dla terenu drogi oznaczonej symbolem **KDL3**,

to w tej sytuacji istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż zgodnie z treścią ustaleń:

- § 22 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. *Ustala się obsługę istniejącego i nowego zainwestowania z sieci infrastruktury technicznej, poprzez istniejące i projektowane przewody magistralne i sieć rozdzielczą oraz poprzez urządzenia lokalne.*”;
- § 23 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. d, pkt 3 lit. b oraz e, pkt 4 lit. a oraz b uchwały, w brzmieniu: „§ 23. Dla infrastruktury technicznej ustala się: 1) w zakresie zaopatrzenia w wodę: (...) d) przy budowie sieci wodociągowej uwzględnienie wymogów przeciwpożarowych, w tym w szczególności w zakresie lokalizacji hydrantów zewnętrznych; 2) w zakresie odprowadzania ścieków sanitarnych: (...) d) dopuszczenie realizacji odcinków tłocznych sieci i instalacji kanalizacyjnych, (...) 3) w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych: (...) b) dla terenów nie wymienionych w lit. a) odprowadzanie do sieci kanalizacji deszczowej bądź odprowadzanie powierzchniowe z dopuszczeniem budowy szczelnych zbiorników do gromadzenia wód deszczowych lub budowę wybranych, w zależności od warunków miejscowych, urządzeń retencyjno – infiltrujących odprowadzających wody do ziemi, takich jak: skrzynki i komory rozsączające, studnie chłonne, rigole, rowy, niecki lub zbiorniki, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, (...) e) dopuszcza się realizację odcinków tłocznych sieci i instalacji kanalizacyjnych; 4) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: a) zaopatrzenie z sieci elektroenergetycznych średniego napięcia SN 15 kV i niskiego napięcia nn, z dopuszczeniem rozbudowy o nowe stacje transformatorowe SN/nn, b) dla nowych, wewnętrznych stacji transformatorowych SN/nn budowę na wydzielonych działkach z dostępem do drogi publicznej, o minimalnej powierzchni 20 m², ”;
- § 35 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19, ZL20 ustala się: (...) 2) zakaz sytuowania budynków.”.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Serocku dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach ww. terenów lasów, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Wprowadzony bowiem w § 35 pkt 2 uchwały, dla terenów lasów *zakaz sytuowania budynków*, nie jest tożsamy z zakazem realizacji wszelkich obiektów budowlanych, w tym obiektów infrastruktury technicznej, skoro zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są nie tylko budynki, ale także budowle oraz obiekty małej architektury.

Organ nadzoru wskazuje, 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. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie, w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego, będą zatem miały m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, z późn. zm.);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.).

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

Stosownie zaś 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.”.*

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym

wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W myśl 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, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. 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.

W związku z powyższym należy wskazać, że skoro w odniesieniu do obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19 i ZL20, to zastosowanie będą tu miały przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których wynika, że **wszystkie grunty leśne, 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, zgodnie z przywołanymi powyżej ustaleniami, Rada Miejska w Serocku dopuściła realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów lasów, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zgodnie bowiem z § 35 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZL5, ZL6, ZL7, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL14, ZL15, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19, ZL20 ustala się: 1) przeznaczenie – tereny lasów i zalesień;”.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Serocku przeznaczyła część obszaru objętego planem miejscowym pod tereny lasów, przy czym nie określiła w sposób jednoznaczny zakazu realizacji infrastruktury technicznej na tych terenach, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro tereny te, w zakresie przeznaczenia, zakwalifikowane zostały jako las, to docelowo dla niego zastosowanie znajdą zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym 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. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”. Natomiast przepis art. 29 ust. 1 pkt 23 Prawo budowlane, wymienia przyłącza: elektroenergetyczne, wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłownicze, telekomunikacyjne i wodorowe, których budowa wymaga zgłoszenia.

W związku z powyższym, Rada Miejska w Serocku nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym innego przeznaczenia niż leśne dla terenów obejmujących grunty leśne, bez uzyskania wymaganej zgody. 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.

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”.

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

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 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 i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że 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 powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniego przeznaczenia terenów, innego niż leśny. Należy przy tym ponownie zauważyć, iż w ustaleniach szczegółowych zawartych w **§ 35 pkt 2** uchwały, dla terenów lasów **wprowadzono tylko zakaz sytuowania budynków**, co nie jest tożsame z zakazem realizacji wszelkich obiektów budowlanych, w tym obiektów infrastruktury technicznej. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury.

Jednocześnie, **jak informuje sam Burmistrz Miasta i Gminy Serock w przywołanym powyżej piśmie z 2 kwietnia 2025 r., znak GP.6722.1.2023, w odniesieniu do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia części działki nr 61 w obrębie 01 w Serocku pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – symbol MN2 brak było wymogu do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla tak małych fragmentów konturu leśnego przeznaczonego pod zabudowę, bowiem omawiane fragmenty lasu nie spełniały ustawowej definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach.**

Powyższe oznacza, że **Rada Miejska w Serocku dopuściła także lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w ramach terenu oznaczonego symbolem MN2** (vide § 30 ust. 1 pkt 1 uchwały), w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **61** z obrębu 0001 Serock w gminie Serock, **stanowiącej w części użytek leśny** (LsVI o pow. 0,0451 ha), **pomimo niewystępowania o zgodę na zmianę przeznaczenia tego gruntu leśnego na cele nieleśne.**

Jak wynika bowiem z analizy posiadanych zgód przez Gminę Serock, przekazanych w załączeniu przy ww. piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Serock, **działka stanowiąca w części użytek leśny objęty przedmiotowym planem, oznaczona numerem ewidencyjnym 61** z obrębu

0001 Serock w gminie Serock, położona w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem MN2, nie została objęta żadną z przekazanych zgód, wydanych przez:

- Wojewodę Mazowieckiego z 4 listopada 2003 r., znak: WŚR.VIII.6112-121/03 na zmianę przeznaczenia 5,8537 ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, na cele nieleśne;
- Marszałka Województwa Mazowieckiego z 4 listopada 2013 r., znak: RW-RM-II.7151.196.2013.AM (Decyzja Nr 100/2013) na dokonanie zmiany przeznaczenia 7,2924 ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, na cele nieleśne.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż **przywołane powyżej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie obejmują działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 61,** z obrębu 0001 Serock w gminie Serock, **to w tym przypadku dopuszczono lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w granicach ww. działki stanowiącej w części użytek leśny** w ramach terenu oznaczonego symbolem MN2 (*vide* § 30 ust. 1 pkt 1 uchwały wraz z rysunkiem planu), **bez uzyskania zgody na zmianę jej przeznaczenia, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przywołanych powyżej wyjaśnieniach Burmistrza Miasta i Gminy Serock.**

Na poparcie prawidłowej wykładni zarówno przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak również przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 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. uchwała 7 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. Wylączna 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.”.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia ww. działki stanowiącej grunt leśny na cele nieleśne, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziawszy 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 części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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. Kmiecik: 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi

tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 135/XIV/2025 Rady Miejskiej w Serocku z 26 lutego 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock - obszar A - etap „B”*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/