



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 9 lutego 2016 r.

Poz. 1166

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.16.2016.BŁ WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 5 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 191/XIV/2015 Rady Gminy Lesznów z dnia 15 grudnia 2015 roku „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Władysławów”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do:

- działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 93/5 i 93/6 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznów;
- gruntów leśnych, w ramach działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 91, 92, 108/2, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznów.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Lesznowola, na sesji w dniu 15 grudnia 2015 roku, podjęła uchwałę Nr 191/XIV/2015 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Władysławów”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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.

W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia, w sposób istotny trybu oraz zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez przeznaczanie gruntów leśnych, w ramach działek ewidencyjnych o numerach: 91, 92, 93/5, 93/6, 108/2, 114, 115, 116, 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola, na cele nieleśne, tj.: pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniowo usługową.

Stosownie do art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie** z zapisami studium oraz z **przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z **uzasadnieniem**.”. Przepisem odrębnym, który będzie miał tu zastosowanie, w związku z występowaniem gruntów leśnych, jest ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.). W myśl art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.*

Zgodnie z 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.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100) „*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 leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którą, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, 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 art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nieleśne - rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cytowanej ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). W tym miejscu podkreślić należy, że decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia, jak w przedmiotowej sprawie, gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym. Decyzja ta ma charakter uznaniowy, a ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ, przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na gruntach leśnych, w ramach działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 91, 92, 93/5 i 93/6 z obrębu Władysławów oraz zabudowy mieszkaniowo usługowej na gruntach leśnych, w ramach działek ewidencyjnych o numerach: 108/2, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, wymaga uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu uzyskanie informacji, czy organ wykonawczy gminy uzyskał stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W tym celu organ nadzoru:

- dokonał analizy dokumentacji prac planistycznych, przekazanej na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- pismem z dnia 15 stycznia 2016 r., znak: LEX-I.40.1.1191.2015.BŁ, wystąpił do Wójta Gminy Lesznowola o przekazanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,

- w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola;
- w dniu 22 stycznia 2016 r. drogą elektroniczną, wniósł o przekazanie przez Gminę Lesznowola, informacji dotyczącej przeznaczenia terenu w poprzednio obowiązujących planach miejscowych, a także o odpowiednie ich udokumentowanie poprzez przekazanie odpowiednich fragmentów części tekstowej i graficznej, a także informacji z ewidencji gruntów w odniesieniu do działek oznaczonych numerami: 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola;
  - w dniu 29 stycznia 2016 r. uzyskał drogą telefoniczną od Starostwa Powiatowego w Piasecznie, informację odnośnie daty wprowadzenia użytku leśnego na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola;
  - w dniu 1 lutego 2016 r. drogą elektroniczną, wniósł o przekazanie przez Gminę Lesznowola, informacji z ewidencji gruntów w odniesieniu do działek oznaczonych numerami: 108/1, 108/2, 108/3, 108/4, 108/5 i 108/6, z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Teren oznaczony w planie symbolem 2 MU, o którym mowa w § 15 uchwały, stanowią m.in. działki ewidencyjne pochodzące z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola, oznaczone numerami:

- **108/2** o łącznej powierzchni 0,2742 ha; działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsV 0,0027 ha** oraz **LsVI 0,1001 ha**, zaś pozostałe użytki to Bp na powierzchni 0,1714 ha;
- **114** o łącznej powierzchni 0,2617 ha; działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsVI 0,0400 ha**, zaś pozostałe użytki to: N na powierzchni 0,0200 ha, PsV na powierzchni 0,0400 ha, RV na powierzchni 0,1600 ha, W na powierzchni 0,0017 ha;
- **115** o łącznej powierzchni 0,2114 ha, działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsVI 0,0300 ha**, zaś pozostałe użytki to: N na powierzchni 0,0100 ha, PsV na powierzchni 0,0400 ha, RV na powierzchni 0,1300 ha, W na powierzchni 0,0014 ha;
- **116** o łącznej powierzchni 0,64 ha, działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsV 0,02 ha** oraz **LsVI 0,03 ha**, zaś pozostałe użytki to: B-RVI na powierzchni 0,22 ha, PsV na powierzchni 0,08 ha, RV na powierzchni 0,28 ha, W na powierzchni 0,01 ha;
- **117** o łącznej powierzchni 1,22 ha, działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsV 0,10 ha** oraz **LsVI 0,13 ha**, zaś pozostałe użytki to: B-RVI na powierzchni 0,18 ha, N na powierzchni 0,02 ha, PsV na powierzchni 0,49 ha, RV na powierzchni 0,29 ha, W na powierzchni 0,01 ha.

Z kolei teren oznaczony w planie symbolem 1 MN, o którym mowa w § 13 uchwały, stanowią m.in. działki ewidencyjne pochodzące z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola, oznaczone numerami:

- **91** o łącznej powierzchni 0,58 ha; działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsVI 0,45 ha**, zaś pozostałe użytki to: RV na powierzchni 0,10 ha i RVI na powierzchni 0,03 ha;
- **92** o łącznej powierzchni 0,92 ha; działka ta w części stanowi grunty leśne: **LsVI 0,89 ha**, zaś pozostałe użytki to: RV na powierzchni 0,01 ha i RVI na powierzchni 0,02 ha;
- **93/5** o łącznej powierzchni **0,1231 ha**; działka ta w całości stanowi grunty leśne: **LsVI**;
- **93/6** o łącznej powierzchni **0,1891 ha**; działka ta w całości stanowi grunty leśne: **LsVI**.

Ponadto z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, przedłożonej Wojewodzie Mazowieckiemu, pismem z dnia 21 grudnia 2015 r., znak: RUP.6721.1.13.26.2013/2015.MP (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 11 stycznia 2016 r.) wynika, że w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uzyskana została zgoda:

- Ministra Środowiska (decyzja z dnia 3 sierpnia 2015 r., znak: DLP-II-6501-56/29237/15/JS) na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych własności Skarbu Państwa, o powierzchni 0,0666 ha,

położonych na działce ewidencyjnej numer 95 z obrębu Władysławów, przewidzianych pod teren drogi publicznej klasy dojazdowej, teren drogi publicznej klasy zbiorczej i pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;

- Marszałka Województwa Mazowieckiego (decyzja z dnia 31 lipca 2015 r., znak: RW-RM-II.7151.87.2015.MK), na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, o powierzchni 0,0285 ha położonych na działkach ewidencyjnych numer: 94, 101/1, 123 i 48/1 z obrębu Władysławów, przewidzianych pod drogę publiczną klasy zbiorczej oraz pod drogę publicznej klasy lokalnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż Wójt Gminy Lesznówola składając wnioski, będące podstawą do wydania ww. decyzji, nie wnioskował o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, położonych w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/5, 93/6, 108/2, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznówola.

Do dokumentacji prac planistycznych załączono również zgodę Wojewody Warszawskiego, na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych prywatnej własności (z dnia 30 stycznia 1993 r., znak: OSL.XII-6114/84/92-93), uzyskanej podczas sporządzania zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy. Powyższą decyzją wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, m.in. działek ewidencyjnych położonych we wsi Władysławów, wymienionych w zarządzeniu nr 1 z dnia 4 stycznia 1993 r. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, tj. działek o numerach:

- 125/1 o powierzchni 0,10 ha;
- 125/2 o powierzchni 0,10 ha;
- 125/3 o powierzchni 0,06 ha;
- 125/4 o powierzchni 0,08 ha;
- 125/5 o powierzchni 0,08 ha;
- 37/2 o powierzchni 0,05 ha;
- 48/1 o powierzchni 0,21 ha;
- 49 o powierzchni 0,06 ha;
- 53/1 o powierzchni 0,16 ha;
- **108 o powierzchni 0,20 ha w części północnej, przy szosie.**

Podkreślić należy, iż zgodnie z uzasadnieniem do zarządzenia nr 1 z dnia 4 stycznia 1993 r. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, będącego integralną częścią zgody Wojewody Warszawskiego z dnia 30 stycznia 1993 r., nie uwzględniono wniosku na pozbawienie charakteru ochronnego lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w gminie Lesznówola, m.in. na pozostałej części działki ewidencyjnej numer 108, tj. części działki o powierzchni 0,86 ha, oddalonej od szosy. Zgoda, o której mowa wyżej, wyrażona została na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.), w związku z wydanym na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. (Dz. U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.), zarządzeniem .

Organ nadzoru wskazuje na szereg analogii pomiędzy przepisami obecnymi, jak i przepisami obowiązującymi w dacie wyrażonej zgody, tj. w 1993 r. Przede wszystkim w art. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy wskazano, iż zachowanie jak największego obszaru gruntów rolnych i leśnych, poprawa ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolniczej i leśnej, to wyraźnie określony cel regulacji wprowadzonych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych z roku 1982. W tym właśnie celu ustawa określiła obowiązujące zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz środki, które mają zabezpieczać realizację tych zasad. Na cele nierolnicze i nieleśne można było więc przeznaczać przede wszystkim nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej i tylko w zakresie najmniejszych niezbędnych rozmiarów (*quod vide*

art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z roku 1982). Zasady te zachowały swoją aktualność w zapisach art. 6 obecnie obowiązującej ustawy, zgodnie z którą na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty.

W tym miejscu podkreślić należy, iż stosownie do ustaleń art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r., **na cele indywidualnego budownictwa letniskowego można było przeznaczać grunty leśne zaliczone do borów suchych, jeżeli wielkość ich obszaru i położenie uniemożliwiały racjonalną gospodarkę leśną, pod warunkiem równoczesnego właściwego gospodarowania zasobami przyrodniczymi środowiska, bez jakiegokolwiek zgody.**

Rozwinięciem celów oraz zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych, było wprowadzenie ścisłych regulacji kompetencyjno - proceduralnych. Kwestie te uregulowane zostały w art. 7 obu ustaw, przy czym co istotne w obu przypadkach przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne można było dokonać w ramach planów zagospodarowania przestrzennego gmin, miast oraz miast i gmin (art. 7 ust. 1 ustawy z 1982 r.), obecnie zaś miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do gruntów wymagających uzyskania takiej zgody (art. 7 ust. 1 ustawy z 1995 r.).

Podkreślić także należy, iż w przepisach art. 7 obu ustaw oprócz odesłania do planów miejscowych, które winny być uchwalone z zachowaniem wymagań określonych w odrębnych przepisach, ustawy te w art. 7 ust. 2 wskazywały na organy właściwe do wyrażenia takiej zgody.

Konstrukcja przepisów zarówno ustawy z 1982 r., jak i 1995 r. zakładała zatem, iż zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne powinna być wyrażona w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wcześniej zaś miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, bądź miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 35, poz. 185 z późn. zm.). Powyższa teza znajduje swoje potwierdzenie w art. 32 ustawy o planowaniu przestrzennym w brzmieniu: „*Plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne.*”, jak również w przytoczanych już w niniejszym uzasadnieniu przepisach art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Powyższe odpowiada również obowiązującemu wówczas, jak i obecnie, modelowi podziału kompetencji organów administracyjnych. **Właściwy organ gminy**, jako gospodarz swego terenu decyduje (rozstrzyga) o kompleksowym kształtowaniu spraw z zakresu planowania przestrzennego na obszarze danej gminy i jeżeli uznaje, że określone tereny mają być przeznaczone na cele nierolnicze lub nieleśne, to powinien, **dla wykonania swej kompetencji rozstrzygającej w przedmiocie planu miejscowego, uzyskać w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów zgodę organów właściwych według przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.**

Stanowisko organu nadzoru zawarte w tej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia znajduje swoje potwierdzenie m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie Sygn. akt III ARN 38/94 (publ. *OSNP 1994/10/155*), ale również w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonej w składzie 7 sędziów, z dnia 29 listopada 2010 r. Sygn. akt II OPS 1/10 (publ. *ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577*).

W związku z powyższym wskazać należy, iż:

- **użytek leśny** na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola, **widnieje w ewidencji gruntów i budynków od lat 80 – tych** (opracowanie numer 126/80 z 1980 r.);
- **organ sporządzający plan nie przedstawił zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych**, położonych na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola;
- działki ewidencyjne oznaczone numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6 i 93/5 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola, w poprzednio obowiązujących planach miejscowych przeznaczone były pod:
  - **teren zabudowy lotniskowej na działkach leśnych** (jednostka terenowa 89.1 MN); podstawa prawna: uchwała Nr 92/88 Gminnej Rady Narodowej w Lesznowoli z dnia 31 maja 1988 roku w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola – na okres perspektywiczny;
  - **teren usług turystyki**; przewidziana w planie ewentualna możliwość powiększenia terenu usług do drogi do Kuleszówki **wymagała uzyskania zgody Wojewody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych** (jednostka terenowa B89.UT); podstawa prawna: uchwała Nr 130/91 Rady Gminy Lesznowola z dnia 28 czerwca 1991 r. w sprawie zmian w miejscowym planie przestrzennego zagospodarowania gminy Lesznowola /okres perspektywiczny/;
  - **usługi turystyki w ramach przeznaczenia podstawowego**, zaś w ramach przeznaczenia dopuszczalnego pod: **zieleń leśną** (jednostka terenowa 220.UT), **gdzie obowiązywała rezerwa terenu dla usług turystyki, zaś ewentualna zabudowa mogła być realizowana w południowej, niezależonej części terenu**; podstawa prawna: uchwała Nr 20/94 Rady Gminy Lesznowola z dnia 20 października 1994 r. w sprawie wprowadzenia zmian do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego.
- wobec regulacji zawartej w art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r., dopuszczona była zmiana przeznaczenia gruntów leśnych, pod indywidualne budownictwo lotniskowe bez zgody, o której mowa w art. 7 ww. ustawy; tym samym **organa gminy Lesznowola przeznaczając teren na cele budownictwa lotniskowego nigdy nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6 i 93/5 z obrębu Władysławów**, na potrzeby ww. planów, bowiem zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, taka zgoda nie była wymagana;
- uchwalając plan miejscowy w roku 2002 r. (uchwała nr 696/LII/2002) i dokonując zmiany przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a także przy uchwaleniu planu będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, należało stosować przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r., w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwał; tymczasem organ wykonawczy gminy nie uzyskał zgód, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy;
- w piśmie z dnia 22 stycznia 2016 r. organ sporządzający plan stwierdził, iż „(...) działki położone we wsi Władysławów o numerze ewidencyjnym 91, 92, 93/6, 93/5, 114, 115, 117 przeznaczone były pod mieszkalnictwo rodzinne o niskiej intensywności zabudowy o symbolu B89.1MN. W planach miejscowych z 1991 r. oraz 1994 r. położone były na terenach o symbolu UT – teren usług turystyki, natomiast w planie zagospodarowania przestrzennego z 2002 r. na terenach MN – teren zabudowy mieszkaniowej. W związku z powyższym zgody na zmianę przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne były uzyskiwane we wcześniejszych procedurach planistycznych (lata 1988 – 1994).”; tymczasem w okresie obowiązywania ustawy z 1982 r., a więc do 25 marca 1995 r., biorąc również pod uwagę rozwiązania przestrzenne w planach z 1988 r., 1991 r. oraz 1994 r., zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie była wymagana;
- działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 114, 115 i 117, z obrębu Władysławów, nie były w planie ogólnym z 1988 r. przeznaczone pod „mieszkalnictwo rodzinne o niskiej intensywności

- zabudowy o symbolu B89.IMN*”, a pod tereny rolne (jednostka terenowa B 82.R), dla których plan przewidywał także przeniesienie istniejących siedlisk położonych w strefie uciążliwości od asfalcjarni;
- nie znajdują potwierdzenia w przekazanych dokumentach informacje o tym, iż teren B89.1.MN był przeznaczony po zabudowę mieszkaniową; z ustaleń planu wynika, iż jednostce tej przyporządkowano następujące przeznaczenie terenu: „*Teren zabudowy letniskowej, na działkach leśnych*”;
  - teren B89 UT zgodnie z planem z 1991 r. przeznaczony był pod teren usług turystyki, przy czym część leśna tego terenu wymagała zgody na zmianę przeznaczenia, o czym świadczy warunkowy zapis w tekście planu;
  - pierwotna działka ewidencyjna numer 108 z obrębu Władysławów, została podzielona na działki o numerach: 108/1, 108/2, 108/3, 108/4, 108/5 i 108/6, z czego działki o numerach: 108/1, 108/2 i 108/3, znajdują się w najbliższej odległości od drogi publicznej klasy zbiorczej, oznaczonej w planie symbolem 1 KDZ; organa gminy w 1993 r., uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego o powierzchni 0,20 ha, na działce ewidencyjnej numer 108, **w części północnej graniczącej z drogą**; północna część działki 108/2, granicząca od strony północnej z działką 108/1, stanowi obecnie użytek zurbanizowany Bp, o powierzchni 0,1714 ha; ponadto działka 108/1, granicząca bezpośrednio z drogą publiczną klasy zbiorczej, stanowi w całości użytek leśny (LsV) o powierzchni 0,0105 ha, zaś działka 108/3 granicząca od strony północnej z działką numer 108/1 i od strony zachodniej z działką numer 108/2, stanowi w całości użytek leśny (LsV i LsVI) na powierzchni 0,0415 ha; powyższe wskazuje, że decyzja na zmianę przeznaczenia uzyskana w roku 1993, została w większości „skonsumowana” przez wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych w północnej części działki położonej bezpośrednio przy drodze i realizację budynku mieszkalnego; powyższe oznacza także, iż dla pozostałych obszarów leśnych organ sporządzający plan, **nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia dla południowej części działki ewidencyjnej numer 108/2 z użytkowaniem leśnym (LsV 0,027 ha i LsVI 0,1001).**

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie, **organ sporządzający plan, nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych położonych na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 91, 92, 93/6, 93/5, 108/2, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów**, pomimo tego plan dopuszcza, w ramach ustaleń:

- § 13 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1 MN stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej możliwość realizacji, w ramach:
  - przeznaczenia podstawowego, rozumianego jako określony w planie rodzaj przeznaczenia, który dominuje lub będzie dominował na danym terenie (*vide* § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały): zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą i bliźniaczą;
  - przeznaczenia dopuszczalnego, rozumianego jako rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe oraz nie powodują kolizji z przeznaczeniem podstawowym (*vide* § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały): usługi publiczne, usługi wbudowane w budynki mieszkalne, wolnostojące budynki gospodarcze i garaże towarzyszące zabudowie mieszkaniowej, tereny zieleni urządzonej, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne, dojścia dojazdowe, utwardzenia;
- § 15 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 2 MU stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowo usługowej możliwość realizacji, w ramach:
  - przeznaczenia podstawowego: zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą i bliźniaczą oraz zabudowę usługową;
  - przeznaczenia dopuszczalnego: usługi publiczne, usługi wbudowane w budynki mieszkalne, wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe, tereny zieleni urządzonej, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne, dojścia dojazdowe, utwardzenia.



Powyższe oznacza, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do ustalenia innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, a więc do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na tereny pod zabudowę: mieszkaniową jednorodzinną oraz mieszkaniowo usługową. Zabudowa ta wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, bowiem nie stanowi ona gruntów leśnych, w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych lub leśnych.

Należy podkreślić, że taka zmiana przeznaczenia mogła nastąpić tylko i wyłącznie poprzez sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z:

- art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu: *„Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*;
- art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.”*;
- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.”*;
- art. 14 ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium.”*;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*.
- art. 27 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.”*

W konsekwencji przytoczonych powyżej przepisów, ustawodawca uczynił obowiązek uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jednym z elementów procedury planistycznej (*vide* art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.). W ślad za tym, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że brak wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych (odpowiednio także: rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze) stanowi naruszenie zasad sporządzania, jak i istotne naruszenie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzasadniające stwierdzenie nieważności tego planu (por. np.: wyrok NSA z dnia 07.12.2007 r., Sygn. akt II OSK 1379/07; wyrok WSA z dnia 13.05.2011 r., Sygn. akt II SA/Kr 342/11, wyrok WSA z dnia 09.07.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1035/13).

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez nie uzyskanie stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Za istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego należy uznać sytuację, w której przyjęte rozwiązania przestrzenne byłyby odmienne gdyby do takiego naruszenia nie doszło. Potwierdzenie tego stanowiska można znaleźć w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: *„Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się,*

*że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego” (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r., II SA/Wr 415/05, LEX nr 297163). Z tego punktu widzenia wskazane powyżej naruszenia trybu sporządzania planu należy uznać za istotne, w szczególności wobec decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego znak: RW-RM-II.7151.87.2015.MK z dnia 31 lipca 2015 r., który nie udzielił zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych objętych przedmiotowym planem dla 25 działek (lub ich części).*

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 191/XIV/2015 Rady Gminy Lesznowola z dnia 15 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Władysławów, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do:

- działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 93/5 i 93/6 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola;
- gruntów leśnych, w ramach działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 91, 92, 108/2, 114, 115, 116 i 117 z obrębu Władysławów, jednostka ewidencyjna Lesznowola,

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:  
Zdzisław Szipiera