



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2021 r.

Poz. 3212

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.57.2021.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 12 kwietnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXVIII/195/2021 Rady Miejskiej w Żelechowie z 4 marca 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Żelechów oraz części miasta Żelechów”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.57.2021.JF

Warszawa, 12 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska w Żelechowie
ul. Rynek 1
08 – 430 Żelechów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/195/2021 Rady Miejskiej w Żelechowie z 4 marca 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Żelechów oraz części miasta Żelechów”, dotyczącej ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- 1RM, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 297/7 w miejscowości Huta Żelechowska, gmina Żelechów, stanowiącej użytek leśny;
- 2RM, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 636 i 640 w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny;
- 6RM, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/1 i 10/1 w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny;
- 9RM, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 936 i 937 w miejscowości Władysławów, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 marca 2021 r. Rada Miejska w Żelechowie podjęła uchwałę Nr XXVIII/195/2021 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Żelechów oraz części miasta Żelechów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, w tym ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami: **1RM (vide § 21 uchwały) oraz 2RM, 6RM i 9RM (vide § 22 uchwały), stwierdzono, że Rada Miejska w Żelechowie dopuściła lokalizowanie zabudowy zagrodowej w granicach działek stanowiących użytek leśny, pomimo niewystępowania o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**

Powyższe znajduje również potwierdzenie w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żelechowie z 31 marca 2021 r., znak: RM.0711.13.2021, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 marca 2021 r., znak: WNP-I.4131.57.2021.JF, z którego wynika, iż: „(...) ***Dla działek objętych ww. planem, oznaczonych numerami ewidencyjnymi:***

- ***297/7 w miejscowości Huta Żelechowska, gmina Żelechów położonej w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1RM;***

- ***636 i 640 w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów, położonych w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2RM;***

-9/1 i 10/1 w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, położonych w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 6RM;
-936 i 937 w miejscowości Władystawów, gmina Żelechów, położonych w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 9RM,
nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne z przeznaczeniem pod tereny zabudowy zagrodowej. (...)”.

Tymczasem, 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 znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, z późn. zm.), z którego 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**, a zmiana ta może być dokonana jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl ww. przepisów 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.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

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.”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych 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 przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich 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 ustalenie** innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz **innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych**.

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 przedmiotowej sprawie, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, organ sporządzający plan miejscowy uzyskał wprawdzie zgodę:

- Marszałka Województwa Mazowieckiego z 5 czerwca 2019 r., znak: RW-RM-II.7151.80.2018.KJ (Decyzja Nr 40/2019), na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne dla gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni **1,6234 ha**, z przeznaczeniem pod tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (MN/U), zabudowy usługowej (2U), dróg publicznych klasy lokalnej (KD-L), dróg wewnętrznych (KDW), położonych w obrębach Kalinów, Nowy Goniwilk, Piastów, Sokolniki, Stefanów, Zakrzówek, miasto Żelechów;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 stycznia 2020 r., znak: GZ.tr.602.499.2018, na dokonanie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze dla gruntów rolnych klas III o łącznej powierzchni **2,4996 ha**, z jednoczesnym brakiem wyrażenia zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze dla gruntów rolnych klas III o łącznej powierzchni 20,5134 ha;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 grudnia 2003 r., znak: GZ.tr.057/602-810/2003 na dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas III o łącznej powierzchni **2,37 ha**, m.in. pod stację elektroenergetyczną 110/15kV (teren EE) i pod komunikację (teren pod drogę wewnętrzną do stacji – 1KDW).

Jednocześnie, zgodnie z przywołanym wyżej wyjaśnieniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żelechowie z 31 marca 2021 r., znak: RM.0711.13.2021, **działki objęte przedmiotowym planem, oznaczone numerami ewidencyjnymi:**

- **297/7** w miejscowości Huta Żelechowska, gmina Żelechów, położona w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **1RM**;
- **636 i 640** w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów położone w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **2RM**;
- **9/1 i 10/1** w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, położone w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **6RM**;
- **936 i 937** w miejscowości Władysławów, gmina Żelechów, położone w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **9RM**,

„(...) objęto wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa (wniosek z dnia 7 maja 2018r. – znak WP.PP.6721.4.2017). Marszałek Województwa Mazowieckiego w dniu 14 maja 2018r. (RW-RM-II.7151.80.2018.KJ wskazał nieprawidłowości i wezwał zgodnie z art. 64 § 2 kpa do złożenia stosownych korekt. Marszałek Województwa Mazowieckiego w przedmiotowym piśmie wskazał, iż tereny oznaczone symbolem 1RM, 2RM, 6RM, 9RM w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017r. poz. 1161) stanowią grunty rolne dlatego,

dokonanie zmiany użytku z leśnego na rolny, jak ma to miejsce w tym przypadku, następuje w drodze decyzji wydanej przez właściwego terytorialnie starostę, który posiada kompetencje w oparciu o ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017r. poz. 788). Pełna dokumentacja dot. ww. wniosku w posiadaniu Wojewody. (...)”.

Następnie jednak, przy piśmie Burmistrza Żelechowa z 15 kwietnia 2019 r., znak: **WP.PP.6721.4.2017**, **dokonano korekty wniosku w zakresie zmniejszenia wnioskowanej powierzchni gruntów leśnych uzasadniając, iż: „(...) Wnioskowana powierzchnia została pomniejszona z powierzchni wyjściowej 4,1003ha w związku z otrzymanymi wytycznymi zawartymi w piśmie nr RW-RM-II.7151.80.2018.KJ z dnia 14 maja 2018r. Powyższe zmniejszenie powierzchni do zmiany przeznaczenia dotyczy wyłączenia gruntów leśnych znajdujących się na terenach wskazanych w projekcie planu pod zabudowę zagrodową (co stanowiło 2,4726ha) oraz pozostawienie w dotychczasowym użytkowaniu tj. jako las, grunt leśny o powierzchni 0,0043ha znajdujący się na działce o nr ewid. 60 w miejscowości Kalinów w związku z uzyskanymi wyjaśnieniami Starosty Powiatu Garwolińskiego z dnia 7 czerwca 2018 r. – znak sprawy G.6620.72.2018.AS (pisma z dnia 7 czerwca 2018 r. i 8 lutego 2019 r. w załączeniu).**

Zatem z wniosku podstawowego zostały wyłączone zgodnie ze wskazaniem tereny oznaczone symbolem 1RM, 2RM, 6RM, 9RM – zabudowa zagrodowa znajdująca się w miejscowości Huta Żelechowska (1RM załącznik graficzny do planu nr 5), Nowy Goniwilk (2RM załącznik graficzny do planu nr 12), Sokolniki (6RM załącznik graficzny do planu nr 24), Władysławów (9RM załącznik graficzny do planu nr 43) oraz w Kalinowie część terenu oznaczonego symbolem 10MN/U zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa (10MN/U załącznik graficzny do planu nr7) pozostawiono jako las (3ZL) z uwagi na wyjaśnienia Starosty Powiatu Garwolińskiego zawarte w ww. pismach. (...)”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Żelechowie dopuściła lokalizowanie zabudowy zagrodowej w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 6RM i 9RM, w granicach ww. działek stanowiących użytek leśny, pomimo niewystępowania o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych na cele nieleśne, co znajduje również potwierdzenie w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żelechowie z 31 marca 2021 r., znak: RM.0711.13.2021.

Tymczasem, zgodnie z danymi zawartymi w rejestrze ewidencji gruntów i budynków przekazanymi przez Starostę Powiatu Garwolińskiego w piśmie z 6 kwietnia 2021 r., znak: G.6620.17.143.2021.AK, działka oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **297/7** w miejscowości Huta Żelechowska, gmina Żelechów, o powierzchni 9,77ha **stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 0,62ha (LsV)**, grunty rolne zabudowane „Br-ŁIV” o powierzchni 0,19ha oraz „Br-RIIIb” o powierzchni 0,13ha, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych „Lzr-ŁV” o powierzchni 0,10ha, grunty orne „RIIIa” o powierzchni 1,33ha, grunty orne „RIIIb” o powierzchni 3,44ha, grunty orne „RIVa” o powierzchni 0,44ha, grunty orne „RIVb” o powierzchni 0,05ha, rowy „W” o powierzchni 0,08ha, łąki trwałe „ŁIV” o powierzchni 2,22ha, łąki trwałe „ŁV” o powierzchni 0,98ha, łąki trwałe „ŁVI” o powierzchni 0,19ha;
- **636** w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów, o powierzchni 0,30ha **stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 0,25ha (LsV)** oraz grunty rolne zabudowane „Br-RVI” o powierzchni 0,05ha;
- **640** w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów, o powierzchni 3,81ha **stanowi grunty leśne klasy IV o powierzchni 0,23ha (LsIV) i grunty leśne klasy V o powierzchni 0,15ha (LsV)**, grunty rolne zabudowane „Br-RVI” o powierzchni 0,33ha, łąki trwałe „ŁIII” o powierzchni

- 0,09ha, pastwiska trwałe „PsIV” o powierzchni 0,34ha, grunty orne „RIVa” o powierzchni 0,57ha, grunty orne „RIVb” o powierzchni 0,20ha, grunty orne „RV” o powierzchni 0,12ha;
- **9/1** w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, o powierzchni 0,8841ha stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 0,3858ha (LsV) i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,1779ha (LsVI), grunty rolne zabudowane „Br-PsV” o powierzchni 0,1662ha, pastwiska trwałe „PsV” o powierzchni 0,1542ha;
 - **10/1** w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, o powierzchni 1,16ha stanowi w całości grunty leśne odpowiednio klasy V o powierzchni 0,50ha (LsV) i klasy VI o powierzchni 0,66ha (LsVI);
 - **936** w miejscowości Władysławów, gmina Żelechów, o powierzchni 4,26ha stanowi grunty leśne klasy IV o powierzchni 0,83ha (LsIV) i grunty leśne klasy V o powierzchni 0,50ha (LsV), grunty rolne zabudowane „Br-PsV” o powierzchni 0,07ha, grunty rolne zabudowane „Br-RV” o powierzchni 0,20ha, łąki trwałe „łIV” o powierzchni 0,53ha, pastwiska trwałe „PsV” o powierzchni 0,19ha, grunty orne „RIVa” o powierzchni 1,15ha, grunty orne „RV” o powierzchni 0,50ha, grunty orne „RVI” o powierzchni 0,26ha i rowy „W” o powierzchni 0,03ha;
 - **937** w miejscowości Władysławów, gmina Żelechów, o powierzchni 4,17ha stanowi grunty leśne klasy IV o powierzchni 0,06ha (LsIV) i grunty leśne klasy V o powierzchni 0,29ha (LsV), grunty rolne zabudowane „Br-RV” o powierzchni 0,17ha, łąki trwałe „łIV” o powierzchni 0,36ha, pastwiska trwałe „PsV” o powierzchni 0,23ha, grunty orne „RIVa” o powierzchni 0,94ha, grunty orne „RV” o powierzchni 1,26ha, grunty orne „RVI” o powierzchni 0,86ha.

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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**”. **Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych.** Tym samym skoro grunty leśne przeznaczone na cele zabudowy zagrodowej, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele rolnicze, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ww. ustawy.

Niejako na marginesie organ nadzoru wyjaśnia, iż w przypadku gruntów rolnych klas I –III możliwe jest, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, określenie w planie przeznaczenia wpisującego się w definicje gruntów rolnych oraz gruntów leśnych, o których mowa odpowiednio w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Podsumowując należy stwierdzić, że mimo braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, Rada Miejska w Żelechowie dopuściła lokalizowanie zabudowy zagrodowej w ramach następujących jednostek terenowych oznaczonych symbolami:

- **1RM**, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **297/7** w miejscowości Huta Żelechowska, gmina Żelechów, stanowiącej użytek leśny (*vide* załącznik graficzny nr 5);
- **2RM**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **636 i 640** w miejscowości Nowy Goniwilk, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny (*vide* załącznik graficzny nr 12);
- **6RM**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **9/1 i 10/1** w miejscowości Sokolniki, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny (*vide* załącznik graficzny nr 24);
- **9RM**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **936 i 937** w miejscowości Władysławów, gmina Żelechów, stanowiących użytek leśny (*vide* załącznik graficzny nr 43).

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 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.

Należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08*”.

Stanowisko w zakresie obligatoryjności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, znajduje swoje odzwierciedlenie również w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: „(...) Wobec powyższego przyjęć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2635/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3354/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- WSA w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- WSA w Warszawie z 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12, w którym stwierdzono, że „(...) Sąd nie podzielił stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, iż przeznaczenie działki nr 467 w obowiązującym od 2002 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Serock stanowi kontynuację ustaleń zawartych

w planie ogólnym gminy Serock, uchwalonym uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Serock nr 94/XVII/87 z dnia 29 grudnia 1987r. i przyjęć należy, że zmiana przeznaczenia przedmiotowej działki z leśnego na cele nieleśne zaistniała w okresie wcześniejszym, poprzez uzyskanie zgody właściwego organu, tj. wojewody, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organ nie przedstawił bowiem dowodu, iż kiedykolwiek zgoda taka została udzielona, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- WSA w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- WSA w Warszawie z 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- WSA w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- WSA w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18: „(...) Podkreślić należy, że ocena Sądu Wojewódzkiego wyrażona w niniejszej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17). W wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jeżeli dana nieruchomość (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny. Jednocześnie zaznaczył, że brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 29 maja 2009 r., II OSK 1900/08). (...)”.

W kontekście powyższych 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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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.

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 nieścistość 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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/195/2021 Rady Miejskiej w Żelechowie z 4 marca 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Żelechów oraz części miasta Żelechów”, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/