

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: **sędzia WSA Mirosław Montowski**Sędziowie: **sędzia WSA Andrzej Nogal****sędzia WSA Michał Podsiadło (sprawozdawca)**

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 12 maja 2026 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Drobinie**
z dnia **23 września 2024 r. nr VI/39/2024**
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla obrębu PGR Krajkowo

I. stwierdza nieważność:

- § 17 pkt 1 lit. „b” tiret trzecie zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: „a na terenach lasów ZL dopuszczalna jest wyłącznie lokalizacja zachowująca użytkowanie leśne gruntu,”
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. „a” zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: „obiekty i pomieszczenia w zabudowie zagrodowej przeznaczone do wykonywania działalności innej niż działalność rolnicza, przy zachowaniu ograniczeń i warunków określonych przepisami odrębnymi z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych dla wyłączenia z produkcji gruntu rolnego pod zabudowę zagrodową, dla których nie powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, w szczególności powierzchnia gruntu wyłączana z produkcji rolnej nie może przekraczać

30% całkowitej powierzchni gruntu rolnego pod zabudowę zagrodową w danym gospodarstwie rolnym i jednocześnie nie może przekraczać 0,05 ha,”

- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. „a” zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: „w tym obiekty i pomieszczenia przeznaczone do wykonywania działalności innej niż działalność rolnicza, o powierzchni nieprzekraczającej powierzchni, dla której nie jest wymagane przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych,”
 - § 26 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: „zakaz nie dotyczy urządzeń infrastruktury technicznej zachowujących użytkowanie leśne gruntu;”
- II. zasądza od Gminy Drobin na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

referent
Małgorzata Uciechowska

UZASADNIENIE

1. Zaskarżoną uchwałą z 23 września 2024 r. nr VI/39/2024, Rada Miejska w Drobinie przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu PGR Krajkowo (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 9477; dalej: MPZM, zaskarżona uchwała, plan miejscowy).

2. Pismem z 6 października 2025 r. Wojewoda Mazowiecki skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie:

- § 17 pkt 1 lit. "b" tiret trzecie zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: "a na terenach lasów ZL dopuszczalna jest wyłącznie lokalizacja zachowująca użytkowanie leśne gruntu,"
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. "a" zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: "obiekty i pomieszczenia w zabudowie zagrodowej przeznaczone do wykonywania działalności innej niż działalność rolnicza, przy zachowaniu ograniczeń i warunków określonych przepisami odrębnymi z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych dla wyłączenia z produkcji gruntu rolnego pod zabudowę zagrodową, dla których nie powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, w szczególności powierzchnia gruntu wyłączana z produkcji rolnej nie może przekraczać 30% całkowitej powierzchni gruntu rolnego pod zabudowę zagrodową w danym gospodarstwie rolnym i jednocześnie nie może przekraczać 0,05 ha,"
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. "a" zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: "w tym obiekty i pomieszczenia przeznaczone do wykonywania działalności innej niż działalność rolnicza, o powierzchni nieprzekraczającej powierzchni, dla której nie jest wymagane przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych,"
- § 26 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: "zakaz nie dotyczy urządzeń infrastruktury technicznej zachowujących użytkowanie leśne gruntu;"

2.1. Wojewoda zarzucił przyjęcie zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie z naruszeniem:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej: „u.p.z.p”), w brzmieniu przed

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

wejściem w życie ustawy z 1 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688) przy zastosowaniu art. 67 ust. 3 pkt 4 tej ustawy, w związku z art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567), a także art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) poprzez dopuszczenie realizacji urządzeń infrastruktury technicznej na terenach lasów oznaczonych symbolami 1ZL do 7ZL;

- 2) art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. a także art. 14 ust. 8 u.p.z.p. poprzez dopuszczenie na terenach oznaczonych symbolami od 1R do 6R oraz 1 PR, które posiadają grunty rolne klasy III, lokalizowania obiektów i pomieszczeń przeznaczonych do wykonywania działalności innej niż rolnicza, pomimo nie występowania o zgodę na zmianę przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze.

Skarżący wniósł także zasądzenia kosztów postępowania, według norm przepisanych.

3. W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Drobinie wniosła o jej oddalenie.

3.1. Zdaniem organu, podniesienie zarzuty są bezzasadne a prezentowana argumentacja nie znajduje odzwierciedlenia w wykładni przepisów prawa. W szczególności zauważono, że wyrażone w treści skargi poglądy, nie uwzględniają poszczególnych przepisów prawa ulokowanych w ustawie o lasach oraz ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdy tymczasem znajdują się tam przepisy, które wprost świadczą o prawidłowości poszczególnych, zakwestionowanych zapisów uchwały Rady Miejskiej w Drobinie. Tym samym wbrew zarzutom skargi uznano, że na mocy uchwalenia zaskarżonego aktu nie doszło do istotnego naruszenia procedur planistycznych, mogących stanowić podstawę do postulowanego przez Wojewodę uznania za nieważne poszczególnych zapisów uchwały Rady Miejskiej w Drobinie.

3.2. Organ stwierdził, że zaskarżone ustalenia MPZP nie prowadzą do uznania, aby grunt będący lasem zmienił swe przeznaczenie na cele nieleśne bądź dopuszczał wykorzystanie takiego obszaru w sposób inny, aniżeli związany z lasem i na potrzeby leśne, co w konsekwencji obligowałoby do uzyskania zgody Marszałka Województwa. Wręcz przeciwnie, Rada Miejska dążyła do zachowania dotychczasowego przeznaczenia terenu. Co więcej, ich treść znajduje swe oparcie w przepisach prawa, które nie zostały przez skarżącego uwzględnione - ta część uchwały została bowiem

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

sformułowana w taki sposób, aby umożliwić wykorzystanie gruntów rolnych na cele niezwiązane z rolnictwem, lecz w granicach przewidzianych przez prawo. Zauważono, że ze stanowiska Wojewody wynika, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien jednoznacznie i wprost określać możliwość budowy urządzeń infrastruktury technicznej, dla której bezwzględnie konieczne jest uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne lub jednoznacznie zakazywać ich budowy. Z przedmiotowym stanowiskiem organ się nie zgodził wskazując, że nie ma ono odzwierciedlenia w przepisach obowiązujących ustaw.

3.3. Organ podkreślił, że ustawodawca dopuszcza eksploatację oraz zabudowę gruntów leśnych, bez następczego uznania o zmianie przeznaczenia terenu. Konieczne jest jedynie to, aby owa, wymieniona wyżej zabudowa, przejawiała związek z gospodarką leśną albo była zajęta pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej różnego rodzaju (enumeratywnie wymienione) obiekty. Wywodzić więc należy, że możliwość budowy w lasach wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej budowli, czy też dróg leśnych nie winno być utożsamiane ze zmianą przeznaczenia terenu. Organ zgadza się ze skarżącym, że w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymagana jest zgoda. Poprzez 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. A contrario wywodzić należy, że gdy użytkowanie leśne zostaje zachowane, to procedura przekształcenia nie znajduje zastosowania i nie jest wymagana stosowna zgoda. Do celu zachowania użytkowania leśnego dążą skonstruowane przez Radę Miejską Gminy Drobin zapisy uchwały.

3.4. Wskazano, że produkcja leśna nie została zdefiniowana przez ustawodawcę ale należy ją postrzegać z perspektywy gospodarki leśnej. W rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Tym samym, gospodarka leśna obejmuje swą definicją szerszy zakres niż tylko produkcja leśna. Gospodarka leśna obejmuje bowiem nie tylko powiększanie zasobów leśnych,

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

zagospodarowania lasu oraz jego ochronę, ale i realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Idąc dalej, jednym z celów prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej jest produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach). Produkcja drewna stanowi więc jeden z wielu kierunków produkcji leśnej. Co za tym idzie, produkcja leśna nie ogranicza się wyłącznie do produkcji drewna. Tym samym, las oprócz funkcji produkcyjnych wypełnia też inne – pozaprodukcyjne funkcje. Bacząc na liczne funkcje lasu, tak ograniczenie jednej z nich, nie oznacza, że zostaje wyłączona możliwość prowadzenia gospodarki leśnej na danym terenie.

3.5. Na tej podstawie organ wywiódł, że zaskarżone przepisy MPZP nie naruszają prawo, bo jest w nich mowa o zachowaniu użytkowania leśnego gruntu. Powyższe oznacza, że głównym i właściwie jedynym celem przyjętych w tym zakresie treści uchwały jest zachowanie stanu odpowiadającego definicji lasu. Jednocześnie rzecz w tym, iż sama ta definicja dopuszcza sytuowanie w obrębie lasu różnego rodzaju obiektów, a wówczas obszar leśny nadal jest lasem o ile obiekty te przedstawiają związaną z gospodarką leśną albo są zajęte pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, linie energetyczne, drogi leśne itp. Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami). Co więcej, przepis art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane wskazuje, że budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, taki jak sieci techniczne wchodzące w zakres pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej. W ocenie organu w zakres pojęcia urządzenia infrastruktury technicznej wchodzi drogi oraz budowle, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o lasach, umożliwiając tym samym eksploatację lasu bez zmiany jego przeznaczenia. Skoro zatem ustawodawca przewiduje możliwość posadowienia różnego rodzaju obiektów, a uchwałodawca zezwala na zlokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej, ale tylko wówczas, gdy nie spowoduje to zmiany użytkowania gruntu z leśnego na inny, to nie sposób dochodzić do przekonania, aby uchwała stała w opozycji do przepisów prawa. Nie jest bowiem tak, iż na terenach leśnych dopuszczono lokalizowanie wszelkich obiektów niezależnie

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

od jakichkolwiek wytycznych i wymogów. Jest zgoła odmiennie, a Organ zastosowała jeden, niezwykle konkretny wymóg zachowanie użytkownika leśnego gruntu.

3.6. Dalej organ wywodził, że zapis o urządzeniach infrastruktury technicznej zachowujących użytkowanie leśne gruntu może dotyczyć także urządzeń niezwiązanych w żaden sposób niejako ze sprawami leśnymi, lecz poprowadzenie ich w odpowiedni sposób w żadnym aspekcie nie zaingeruje w użyteczność lasu. Nie bez znaczenia dla oceny jest dostrzeżona przez ustawodawcę trójwymiarowa przestrzeń. Przykładowo ustawodawca dopuszcza budowy linii energetycznych nad gruntami leśnymi. Przyjęto tym samym, iż pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi możliwe jest prowadzenie gospodarki leśnej, pokrycie gruntu drzewami i krzewami oraz runem leśnym – zachowującej użytkowanie leśne gruntu. Mając na uwadze cel ustawodawcy, za uzasadnionym pozostaje zastosowanie analogicznie przepisu art. 3 ust. 2 ustawy o lasach do budowy urządzeń infrastruktury technicznej metodą podziemną, w szczególności bezwykopową (tzw. przewiert kontrolowany). Przewód infrastruktury technicznej (kabel, rura) położony na głębokości poniżej gruntu wykorzystywanego na cele gospodarki leśnej, poniżej zasięgu systemów korzeniowych drzew i krzewów, zachowujący nieskrępowaną możliwość prowadzenia gospodarki leśnej, nieograniczający swobody i warunków wegetacji drzew i krzewów zachowuje grunt w użytkowaniu leśnym. Bezzasadną w takim przypadku należy uznać konieczność, uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Zauważyć bowiem trzeba, iż możliwe jest przecież (i nader powszechne) prowadzenie różnego rodzaju instalacji pod ziemią - na określonej głębokości. Poprowadzenie takiej instalacji pod poziomem gruntu nie spowoduje konieczności przekształcenia nitkowania leśnego gruntu na inne użytkowanie. Tym samym, także i w tym przypadku nie jest wymagana żadna zgoda ani dodatkowe zezwolenie. Dlatego też aspekt ten - ujęty z dwóch stron - jest zgodny z powszechnie obowiązującym prawem, a zapis uchwały w żaden sposób nie sprzeciwia mu się.

3.7. Organ wyjaśnił, że ustawa o ochronie gruntów rolnych umożliwia osobom prowadzącym gospodarstwo rolne wykonywania w zabudowie zagrodowej działalności pozarolniczej. Nie jest bowiem wymagana zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, w przypadku wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej spełniającej poszczególne warunki z art. 12b ust. 1 tej ustawy. Brak wymogu przeznaczenia na cele nierolnicze gruntu rolnego wyłączanego z produkcji rolniczej w

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

zabudowie zagrodowej, spełniającego warunki określone w ustawie prowadzi do wniosków o dopuszczalności lokalizacji obiektów służących prowadzeniu działalności innej niż działalność rolnicza. Skoro możliwość realizacji takich obiektów nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze, to nie można wymagać, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonano tegoż typu zmian, które w istocie pociągałyby konieczność zgody na zmianę przeznaczenia określoną w art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. Zgodnie z przywołanym wcześniej przepisem, tak prowadzenie tego rodzaju działalności wymaga jedynie powiadomienia starosty właściwego ze względu na miejsce położenia tej zabudowy zagrodowej zamiarze wykonywania tej działalności wraz z jednoczesnym złożeniem do starosty odpowiedniego wniosku. W ust. 2 art. 12b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprost wskazuje się - do wyłączenia gruntów z produkcji, o którym mowa w ust. 1, nie jest wymagane przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze. Zarzut skarżącego wskazujący na konieczność uzyskania odpowiedniej zgody w przypadku działalności o której mowa w zakwestionowanej części uchwały nie ma więc żadnego uzasadnienia.

3.8. Ponadto, organ nie zgodził się z twierdzeniami o niedookreśleniu normy pozostawiając ją otwartą. Norma § 23 ust. 1 pkt 2 lit. a w sposób jednoznaczny ogranicza powierzchnię gruntu wyłączanego z produkcji rolnej do nie więcej niż 30 % całkowitej powierzchni gruntu rolnego pod zabudowę zagrodową w danym gospodarstwie rolnym i jednocześnie nie więcej niż 0,05 ha. Brak konieczności zmiany przeznaczenia terenów na nierolnicze, znajduje podstawy w art. 12b ust. 1 i 2 ww. ustawy. Wbrew twierdzeniom skarżącego, procedura wyłączania gruntu z użytkowania rolniczego została więc szczegółowo zdefiniowana przepisami prawa, które to należy respektować.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

4. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.),

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Z art. 151 p.p.s.a. wynika natomiast, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

4.1. Analizowaną skargę wniósł Wojewoda Mazowiecki jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.; dalej: u.s.g.). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. wyrok NSA z 15 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, Nr 1, poz. 7).

4.2. Przedmiotem kontroli Sądu był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wobec czego Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. o sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Art. 4 ust. 1 u.p.z.p nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Zatem władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja musi także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerując w prawo własności organy planistyczne gminy muszą wskazać, jakie to wartości (cele) są na tyle istotne (ważnie społecznie), aby uzasadniały ograniczenie prawa własności podmiotu prywatnego. Ingerencja w sferę własności musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09).

4.3. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecznictwie wskazuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. wyrok NSA z 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18, LEX nr 3279905.). Ponadto, istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, to naruszenie podstawowych wartości, które wiążą przy jego sporządzeniu (zob. wyrok

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

NSA z 4 listopada 2020 r. sygn. akt II OSK 3593/18, LEX nr 3080492). Z analizowanego przepisu wynika zatem, że nie każde naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania studium. Instrument ten należy traktować jako służący eliminowaniu z obrotu aktów planistycznych dotkniętych rażącymi wadliwościami (zob. wyrok NSA z 5.10.2021 r., II OSK 220/21, LEX nr 3318329).

5. Dokonawszy kontroli zaskarżonej uchwały przez pryzmat ww. kryteriów, Sąd uznał, że skarga Wojewody zasługiwała na uwzględnienie w całości.

5.1. Sąd uwzględnił, że zagadnienia, którego dotyczy skarga i zaskarżone przepisy MPZP było już przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych i to w takim samym – jak w niniejszej sprawie – zakresie podmiotowym. Wyrokiem z 17 września 2025 r. sygn. akt II OSK 1661/25, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Gminy Drobin na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2025 r. sygn. akt VII SA/Wa 2843/24 w sprawie ze skargi Gminy Drobin na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 8 września 2024 r. nr WP-I.4131.171.2024 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Drobinie z 24 lipca 2024 r. nr 1V/31/2024, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Psary w części. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela ocenę prawną przyjętą przez sądy administracyjne orzekające w ww. sprawie i przyjmuje ją za własną.

5.2. W ślad za ww. sądami orzekającymi, należało zatem podnieść, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprost reguluje sposób zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne. W przypadku terenu leśnego zmiana jego przeznaczenia na nieleśny odbywa się tylko w trybie uchwalania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wymaga - dla terenów stanowiących własność Skarbu Państwa uzyskania zgody właściwego organu ds. ochrony środowiska, natomiast w przypadku pozostałych gruntów leśnych - wymaga jest zgoda marszałka województwa wyrażana po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Zgodnie art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdy mowa o przeznaczeniu gruntów na cele

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

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. Zabudowa gruntu leśnego budynkiem mieszkalnym, czy to dla celów rekreacyjnych, czy też służącym do stałego zamieszkania, stanowi bezsprzecznie zmianę sposobu użytkowania gruntu leśnego. Ustawa o lasach w art. 3 zawiera definicję lasu, 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, wskazując 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 gronom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

5.3. Autor skargi trafnie wywodził, że 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 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, że właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

wiedzy. Tymczasem § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie oraz § 26 ust. 2 pkt 1 MPZP, Rada Miejska w Drobinie przeznaczyła część obszaru objętego planem miejscowym pod tereny lasów, oznaczonych symbolem ZL, przy czym skoro w ramach ustaleń zawartych w § 26 ust. 2 pkt 1 uchwały na terenach tych wprowadzono zakaz realizacji zabudowy, co należy rozumieć, jako zakaz realizacji wszelkiej zabudowy, a więc wszystkich obiektów budowlanych, nie zaś tylko budynków, to nie dość, że ustalenia w tym zakresie są wzajemnie sprzeczne, to jeszcze ustalenia te naruszają przepisy odrębne z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad, jak i istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego. Słusznie przy tym Wojewoda zwrócił uwagę na fakt, że skoro tereny te w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako las, to docelowo dla nich zastosowanie znajdują zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację oznaczonych inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

5.4. W kontekście poczynionych ustaleń słuszne było zapatrywanie skarżącego Wojewody, że urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także grunty pod nie zajęte 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 art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Niezaprzeczalnie zatem brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkowało naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, to stanowiło przesłankę uznania go za nieważny w oznaczonej części.

5.5. W sprawie wymagana była zatem zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę planistycznego przeznaczenia gruntów rolnych była wymagalna w przedmiotowej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, do wyłączenia gruntów z produkcji, o której mowa w ust. 1, nie jest wymagane przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze. Adresatem norm zawartych w w/w przepisie są: po pierwsze, osoba, która zamierza wykonywać w zabudowie zagrodowej inną działalność, a po drugie, starosta właściwy ze względu na miejsce położenia tej zabudowy zagrodowej. Z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i

Sygn. akt VII SA/Wa 2779/25

leśnych nie wynika, by organy gminy miały jakiegokolwiek kompetencje w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej czy leśnej. Organ wydający zaskarżoną uchwałę błędnie nie zauważa, że kwestie dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji dotyczącej gruntu rolnego nie należą do kompetencji organów gminy, lecz do starosty. Zatem ustalenia § 23 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 24 ust. 1 pkt 2 lit. „a” MPZP dopuszczające na gruntach rolnych klasy III prowadzenie działalności innej niż rolnicza, pomimo nie występowania o zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów rolnych na cele nierolnicze, naruszają art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. oraz § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Innymi słowy, skoro grunty rolne klasy III przeznaczono na cele zabudowy innej niż działalność rolnicza, to w świetle art. 4 pkt 6 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a wbrew temu co podnosi się w odpowiedzi na skargę, doszło do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze, co wymagało uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. Trafnie przy tym zwracał uwagę skarżący Wojewoda, że wprowadzenie do ustaleń planu miejscowego ustaleń warunkowych, które odwołują się do kwestii wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz kwestii uiszczenia stosownych należności, nie tylko wykracza poza zakres ustaleń do formułowania w ramach MPZP, to jeszcze zaznaczenia wymaga, że pojęcie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze (z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) jest pojęciem odrębnym od pojęcia wyłączenia z produkcji (z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Tym samym w związku z dopuszczeniem w planie miejscowym przeznaczenia innego niż rolnicze, na gruntach rolnych klasy III, bez uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, zasadnym było stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w skardze.

6. Biorąc to wszystko pod uwagę, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w skardze, o czym orzekł na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 p.p.s.a.

Na oryginalnie właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



reforma
Marta J. K.