



Warszawa, 7 lipca 2025 roku

RW-RM-II.7151.138.2024.RŁ

DECYZJA NR 59/2025

Na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 oraz art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) – dalej u.o.g.r.l. oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – dalej k.p.a.,

po rozpatrzeniu

wniosku Burmistrza Wołomina z dnia 24 września 2024 roku (znak: WU.6721.1.2020), uzupełnionego przy piśmie z dnia 28 kwietnia 2025 roku (znak: WU.6721.1.2020), skierowanego do Marszałka Województwa Mazowieckiego w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni **6,6075 ha**, położonych w obrębach ewidencyjnych Wołomin 02, Czarna 01, Czarna 02, Czarna 03 i Helenów, przeznaczonych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny: usług publicznych (UP), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej (MNE), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (MNU), zabudowy usługowej lub stacji paliw (U/KS), cmentarza (ZC), drogi publicznej klasy głównej (KDG), drogę publiczną klasy lokalnej (KDL), drogi publicznej klasy dojazdowej (KDD) oraz ciągi pieszo-jezdne (KPJ), po zapoznaniu się z opinią Mazowieckiej Izby Rolniczej,

I. wyrażam zgodę

na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne **1,3416 ha** gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych w obrębach ewidencyjnych Wołomin 02, Czarna 02, Czarna 03 i Helenów, przeznaczonych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny: usług publicznych (UP), cmentarza (ZC), drogi publicznej klasy głównej (KDG), drogę publiczną klasy lokalnej (KDL), drogi publicznej klasy dojazdowej (KDD) oraz ciągi pieszo-jezdne (KPJ) w granicach oznaczonych barwą zieloną na załącznikach graficznych sporządzonych w skali 1:2000, które stanowią integralną część wniosku, w zakresie działek umieszczonych w poniższej tabeli:

Obręb	Nr ew. działki	Projektowane przeznaczenie terenów w mpzp	Powierzchnia gruntów leśnych do zmiany przeznaczenia [ha]
Wołomin 02	14	IV.2KDD	0,0171
		IV.4KPJ	0,0577

	16	IV.10KDD	0,0246
Czarna 03	291	IV.8KDD	0,0045
	292	IV.8KDD	0,0017
	293	IV.8KDD	0,0017
	294	IV.8KDD	0,0018
	295	IV.8KDD	0,0034
	296	IV.8KDD	0,0116
	297	IV.8KDD	0,0028
	Czarna 02	67	IV.4KDD
21/6		IV.2KDG	0,0092
43/2		IV.2KDG	0,0874
10		IV.5KDL	0,2117
		IV.1KPJ	0,0012
11		IV.5KDL	0,0060
		IV.2KPJ	0,0011
Helenów	261/13	IV.6KPJ	0,1706
	261/15	IV.1UP	0,1467
	263/38	IV.1ZC	0,0573
	263/40	IV.1ZC	0,4603
	263/42	IV.3KDG	0,0580
Razem:			1,3416

II. nie wyrażam zgody

na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne **5,2659 ha** gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych w obrębach ewidencyjnych Wołomin 02, Czarna 01, Czarna 02 i Czarna 03, przeznaczonych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej (MNE), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (MNU), zabudowy usługowej lub stacji paliw (U/KS) w granicach oznaczonych barwą zieloną na załącznikach graficznych sporządzonych w skali 1:2000, które stanowią integralną część wniosku, w zakresie działek umieszczonych w poniższej tabeli:

Obręb	Nr ew. działki	Projektowane przeznaczenie terenów w mpzp	Powierzchnia gruntów leśnych do zmiany przeznaczenia [ha]
Wołomin 02	14	IV.8MN	0,0995
		IV.3MNE	1,2796
	15/2	IV.3MNE	0,7237

	16	IV.3MNE	0,3866
Czarna 03	284	IV.4MNE	0,0447
	285	IV.4MNE	0,0395
	286	IV.4MNE	0,0191
	287	IV.4MNE	0,0613
	288	IV.4MNE	0,1008
	289	IV.4MNE	0,2086
	324	IV.4MNE	0,0815
	241	IV.16MN	0,0383
	242/2	IV.16MN	0,0585
	243/2	IV.16MN	0,0702
	256/9	IV.7MNE	0,4752
	265	IV.7MNE	0,0477
	266	IV.7MNE	0,0425
	267	IV.7MNE	0,0471
	268	IV.7MNE	0,0420
	269	IV.7MNE	0,0476
	270	IV.7MNE	0,0423
Czarna 02	21/6	IV.1U/KS	0,0612
	43/2	IV.1U/KS	0,0321
	54/2	IV.1MNU	0,0841
	55/16	IV.1MNU	0,0113
	57/2	IV.1MNU	0,1953
	60/2	IV.1MNU	0,0172
	61/2	IV.1MNU	0,0134
	62/2	IV.1MNU	0,0193
	97/2	IV.8MNU	0,0028
	98/2	IV.8MNU	0,0079
	54/2	IV.1MNU	0,4073
	55/1	IV.1MNU	0,0532
	55/2	IV.1MNU	0,0533
	55/14	IV.1MNU	0,0406
	55/15	IV.1MNU	0,0013
Czarna 01	89/2	IV.1MN	0,0664
	91/2	IV.1MN	0,1003

	92/2	IV.1MN	0,0457
	93/2	IV.1MN	0,0476
	94/2	IV.1MN	0,0493
	Razem:		5,2659

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2024 roku wpłynął do Marszałka Województwa Mazowieckiego wniosek Burmistrza Wołomina z dnia 24 września 2024 roku (znak: WU.6721.1.2020), uzupełniony przy piśmie z dnia 28 kwietnia 2025 roku (znak: WU.6721.1.2020) w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni 6,6075 ha, położonych w obrębach ewidencyjnych Wołomin 02, Czarna 01, Czarna 02, Czarna 03 i Helenów, przeznaczonych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny: usług publicznych (UP), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej (MNE), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (MNU), zabudowy usługowej lub stacji paliw (U/KS), cmentarza (ZC), drogi publiczne klasy głównej (KDG), drogę publiczną klasy lokalnej (KDL), drogi publiczne klasy dojazdowej (KDD) oraz ciągi pieszo-jezdne (KPJ). Postępowanie administracyjne prowadzone w tej sprawie zostało na wniosek strony zawieszono postanowieniem z dnia 10 października 2024 roku, celem umożliwienia Wnioskodawcy opracowania niezbędnych uzupełnień, o których mowa w wezwaniu z dnia 2 października 2024 roku. Podjęcie zawieszono postępowania nastąpiło na wniosek strony postanowieniem z dnia 13 maja 2025 roku.

Burmistrz Wołomina w uzasadnieniu wyjaśnia m.in., że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia wnioskowanego gruntu leśnego związane jest z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę mieszkaniową jednorodziną ekstensywną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub usługową, teren zabudowy usługowej lub stacji paliw i teren cmentarza wraz z budową sieci układu komunikacyjnego, projektowanego również jako połączenie obszaru planu z terenami dalej położonymi. Nowe tereny zabudowy zaprojektowano na styku z terenami już zabudowanymi jako ich kontynuację i z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury technicznej i drogowej, dla racjonalnego wykorzystania przestrzeni oraz infrastruktury. Zmiana przeznaczenia na cele nieleśne pozwoli na uporządkowanie i skoncentrowanie obszarów zabudowy, co przyczyni się do tworzenia ładu przestrzennego obszaru. Według Wnioskodawcy zmiana przeznaczenia gruntów leśnych przyczyni się do uzupełnienia istniejącego zagospodarowania obszaru. Wnioskowane wydzielania to niewielkie fragmenty lasu, które są położone w kilku odrębnych lokalizacjach, nie stanowią większej całości i nie są powiązane bezpośrednio z większymi kompleksami leśnymi. Ponadto tereny te położone są w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącego zagospodarowania o tym samym charakterze lub w sąsiedztwie gruntów rolnych niższych klas bonitacyjnych, które nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, a które przeznaczone są w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również pod tożsame funkcje. Jak wskazał Burmistrz Wołomina proponowana zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie będzie mieć istotnego wpływu na stan środowiska. Przeznaczenie części wnioskowanych gruntów pod drogi poprawi i usprawni obsługę komunikacyjną w obszarze opracowanego projektu planu. Realizacja dróg poprawi układ komunikacyjny obszaru i umożliwi prawidłową obsługę terenów zabudowy, a także prowadzenie nowych sieci infrastruktury technicznej. Przebieg dróg wyznaczono w sposób maksymalnie chroniący grunty leśne, z wykorzystaniem istniejących dróg leśnych. Dodatkowo Wnioskodawca

poinformował, że przewidywany rozmiar strat jakie poniesie rolnictwo i leśnictwo, w wyniku realizacji planu na gruntach leśnych należy uznać za umiarkowany, ponieważ w części uzasadniona jest realizacją inwestycji celu publicznego. Ingerencja w środowisko naturalne jednak nastąpi, będzie to związane z wycinką drzewostanu.

Wniosek został złożony w ramach wykonania Uchwały Nr XXXVIII-57/2017 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowościach: Czarna, Helenów i Wołomin w gminie Wołomin, zmienionej Uchwałą Nr XLVIII-23/2018 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 31 stycznia 2018 r. Wykonanie uchwał powierzono Burmistrzowi Wołomina.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) (dalej: u.p.z.p.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. stanowi natomiast, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. 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. 7 ust. 1 u.o.g.r.l.). Tak więc podstawą prawną dla wyrażenia zgody jak i dla odmowy wyrażenia zgody jest art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. Organ podejmuje tu decyzje w ramach uznania administracyjnego, po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii izby rolniczej.

Mazowiecka Izba Rolnicza pismem z dnia 27 maja 2025 roku (znak: MIR/W-P-50/389/2025) pozytywnie zaopiniowała omawianą zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W swojej opinii Izba poinformowała, że tereny objęte wnioskiem zmiany przeznaczenia nie znajdują się w obszarze Natura 2000, a część z nich posiada status lasów ochronnego. Położone są w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu, częściowo w strefie ochrony urbanistycznej, częściowo zwykłej. Sąsiadują na ogół z terenami już zabudowanymi, a rezerwacja wnioskowanych terenów pozwoli na kontynuację tej funkcji zgodnie z zapotrzebowaniem. Jak wskazała Izba zmiana przeznaczenia dotyczy sumarycznie dużej powierzchni, jednak obszar ten składa się z kilku mniejszych, rozproszonych przestrzennie kompleksów leśnych. Nadanie przeznaczenia zgodnie z przyjętymi założeniami wynika z konieczności rezerwacji nowych, potrzebnych terenów pod inwestycje oraz wyznaczenia nowej sieci komunikacyjnej w tym terenie. Według Izby zmiana przeznaczenia będzie mieć pozytywny wpływ na dalszy rozwój miejscowości gminnych. Ponadto Izba podkreśliła, że projekt planu przeznaczają duży obszar pod zabudowę mieszkaniową ekstensywną o dużych wymogach proekologicznych. Takie ustalenia będą mieć pozytywny wpływ na stan środowiska naturalnego w obszarze objętym projektem planu.

Przystępując do analizy złożonego wniosku należy mieć na uwadze, że podstawowym celem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jaki wynika z art. 1, jest uregulowanie zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacja i poprawianie wartości użytkowej tych gruntów, zaś ochrona gruntów leśnych, jak wskazano w art. 3 ust. 2 przywołanej ustawy 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. Na gruncie powołanych powyżej przepisów można wyprowadzić tezę, iż podstawowym obowiązkiem nałożonym powołaną powyżej ustawą jest co do zasady ochrona gruntów rolnych i leśnych, zaś jednym z jej celów, co wynika z art. 3 ust. 2, ograniczenie co do zmiany ich przeznaczenia lub wykorzystywania na cele nierolnicze i nieleśne. Dlatego też kwestia wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2, winna być traktowana jako odstępstwo od ogólnej zasady ochrony tych gruntów, realizowanej jako ograniczanie tego rodzaju działań.

Mimo, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. ma charakter uznaniowy, to ustawa w art. 6 ust. 1 wskazuje przesłanki, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego lub rolnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 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 wiedzy.

Ponadto należy zauważyć, że większość wnioskowanych terenów położonych jest na obszarze lasów będących pod szczególną ochroną, mających status lasów ochronnych w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530 z późn. zm.) – dalej u.l., a mianowicie lasy położone w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców. Taki status części wnioskowanych gruntów leśnych wynika wprost z treści wniosku, w którym Wnioskodawca poinformował o objęciu gruntów tą formą ochronności, w tym m.in. z uzasadnienia wniosku oraz wyliczeń dotyczących należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych, w których Wnioskodawca powiększył należności i opłaty roczne za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych o 50% zgodnie z art. 12 ust. 12 u.o.g.r.l. Na tej podstawie uznano, że status lasów ochronnych dla wnioskowanych gruntów leśnych położonych w obrębach Wołomin 02, Czarna 01, Czarna 02, Czarna 03 jest niepodważalny i bezsporny. W myśl art. 77 u.l. lasy, zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stały się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy. Według obowiązującego do dnia 31 grudnia 1991 r. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11 poz. 79 ze zm.), grunty leśne znajdujące się w granicach administracyjnych miast, jak również w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w przepisach o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, zaliczało się do lasów ochronnych (ust. 1). Ponadto do lasów ochronnych, jak stanowi ust. 2 tego artykułu, zaliczało się: 1) grunty leśne znajdujące się w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców lub miast, w których zatrudnionych jest w przemyśle ponad 5 tys. osób, oraz 2) lasy doświadczalne, drzewostany nasienne oraz lasy uznane za ochronne w planach urządzenia gospodarstwa leśnego, sporządzonych na podstawie przepisów o państwowym gospodarstwie leśnym. Ustawa przewidywała także możliwość szczególną, polegającą na wyznaczeniu w uzasadnionych przypadkach lasów ochronnych wokół miast mniejszych niż określone w art. 11 ust. 2 pkt 1. Zaliczanie ww. gruntów do lasów ochronnych co do zasady następowało z mocy prawa (uchwała NSA z dnia 4 marca 1996 r., sygn. akt: OPK 1/96). Wnioskowane grunty leśne położone w obrębie Helenów nie posiadają statusu lasu ochronnego – są oddalone od granic m.st. Warszawy o więcej niż 10 km.

W odniesieniu do wnioskowanych gruntów, które posiadają status lasu ochronnego, tj. gruntów położonych w obrębach Wołomin 02, Czarna 01, Czarna 02, Czarna 03 jednym z ustawowych wymogów podczas rozpatrywania niniejszego jest przeprowadzenie analizy czy zmiana przeznaczenia gruntów leśnych posiadających status lasów ochronnych spełnia kryteria określone

w art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l. lub czy poparta jest przesłankami wymienionymi w art. 9 ust. 3 tej ustawy, tj. ważnymi względami społecznymi oraz brakiem innych gruntów.

W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 9 ust. 2 precyzuje, że w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce. Zgodnie z dokumentacją załączoną do wniosku Burmistrza Wołomina tego typu budowle nie są planowane na obszarach wskazanych do zmiany przeznaczenia. Art. 9 ust. 3 u.o.g.r.l. dopuszcza jednak możliwość uzyskania zgody marszałka województwa, ale jedynie w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów. Przy czym obydwie te przesłanki muszą być spełnione jednocześnie. Tak więc generalną zasadą jest, że lasy ochronne mogą być wykorzystywane na cele precyzyjnie określone w art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l., natomiast zastosowanie art. 9 ust. 3 powinno stanowić jedynie wyjątek od tej zasady i powinno być stosowane w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Nie można w tej sytuacji również uznać, że podejmowana decyzja ma charakter uznaniowy, skoro to ustawa określa, na jakie cele mogą być przeznaczane grunty leśne o statusie lasów ochronnych.

Ad. I

Marszałek Województwa Mazowieckiego, po zapoznaniu się z treścią złożonego wniosku oraz z opinią Mazowieckiej Izby Rolniczej, zdecydował o wyrażeniu zgody na przeznaczenie na cele nieleśne 1,3416 ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w pkt. I sentencji decyzji.

W ocenie Marszałka Województwa Mazowieckiego w pełni zrozumiała jest zmiana przeznaczenia gruntów leśnych posiadających status lasów ochronnych na cele rozbudowy sieci infrastruktury drogowej, tj. pod tereny: drogi publicznej klasy głównej (IV.2KDG), drogi publicznej klasy lokalnej (IV.5KDL), dróg publicznych klasy dojazdowej (IV.2KDD, IV.4KDD, IV.8KDD, IV.10KDD) oraz ciągi pieszo-jezdne (IV.1KPJ, IV.2KPJ, IV.4KPJ). Przeznaczenie fragmentów gruntów leśnych pod poszerzenia istniejących ciągów komunikacyjnych uzasadnione jest koniecznością zachowania ich właściwych parametrów, zgodnych z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518). Pod poszerzenia istniejących dróg mogą posłużyć wyłącznie grunty położone w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele rozbudowy sieci infrastruktury drogowej wpłynie na zaspokojenie potrzeb społecznych przyczyniając się do poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, poprzez stworzenie sprawnej oraz funkcjonalnej sieci drogowej w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym. Ponadto wydzielanie gruntów pod drogi publiczne stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) – dalej u.g.n. Oprócz tego zmiana przeznaczenia gruntów leśnych pod planowane funkcje drogi publicznej klasy lokalnej oraz ciągi pieszo-jezdne służyć będzie obsłudze komunikacyjnej funkcji istniejących i projektowanych. Projektowana funkcja drogi publicznej klasy głównej (IV.2KDG) to planowane poszerzenie pod węzeł drogowy konieczny w związku z przewidzianym przedłużeniem drogi wojewódzkiej w stronę wschodnią od ulicy Boryny. Z uwagi na liniowy charakter inwestycji, brak jest możliwości ominięcia chronionych gruntów leśnych, a nowe ciągi komunikacyjne powinny przede wszystkim w sposób funkcjonalny nawiązywać do istniejącego sposobu zagospodarowania oraz istniejącej sieci drogowej. W związku z powyższym należy uznać, że w odniesieniu do gruntów leśnych o charakterze lasów ochronnych przeznaczonych pod tereny: drogi publicznej klasy głównej (IV.2KDG), drogi publicznej klasy lokalnej (IV.5KDL), dróg publicznych klasy dojazdowej (IV.2KDD, IV.4KDD, IV.8KDD, IV.10KDD)

oraz ciągi pieszo-jezdne (IV.1KPJ, IV.2KPJ, IV.4KPJ) spełnione zostały obydwie ustawowo obligatoryjne przesłanki warunkujące wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia, tj. ważne względy społeczne oraz brak innych gruntów.

W przypadku gruntów leśnych projektowanych pod teren cmentarza (IV.1ZC) należy wskazać, iż tereny te stanowią niewielką powierzchnię leśną, która ma posłużyć powiększeniu terenu cmentarza parafialnego. Dodatkowo zakładana zmiana przeznaczenia gruntów wiąże się w tej części z realizacją przedsięwzięć o charakterze inwestycji celu publicznego, ponieważ w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.g.n. zakładanie i utrzymywanie cmentarza stanowi cel publiczny. Funkcję usług publicznych (IV.1UP) zaprojektowano na działce gminnej, która położona jest przy skrzyżowaniu projektowanego odcinka drogi wojewódzkiej (droga klasy głównej) oraz ul. Boryny (droga klasy zbiorczej). Jest to miejsce o dużym natężeniu ruchu, sąsiadujące z istniejącym kościołem. Zgromadzenie funkcji tego typu w jednym miejscu sprzyja utworzeniu lokalnego centrum miejscowości. Dodatkowo grunty leśne objęte zmianą przeznaczenia pod tereny usług publicznych (IV.1UP) stanowią niewielką powierzchnię leśną. Należy uznać także za uzasadnioną zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, przeznaczonych pod teren drogi publicznej klasy głównej (IV.3KDG) oraz ciąg pieszo-jezdny (IV.6KPJ). Planowana funkcja drogi klasy głównej KDG to nowy odcinek drogi wojewódzkiej. Droga ta ma służyć ponadlokalnej obsłudze komunikacyjnej obszaru. Proponowana szerokość drogi pozwoli ulokować wszystkie niezbędne elementy urządzenia drogi i infrastruktury technicznej oraz zapewni bezpieczeństwo ruchu. Ciąg pieszo-jezdny KPJ zostanie wykorzystany do obsługi komunikacyjnej funkcji istniejących i projektowanych.

Ad. II

W ocenie Marszałka Województwa Mazowieckiego uzasadnienia nie znajduje przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o pow. 5,2659 ha, o których mowa w pkt. II sentencji decyzji.

Analizując tę część wniosku należy zauważyć, że lasy ochronne, jak wynika z art. 15 u.l., mogą spełniać różnorodne funkcje lub posiadać określone cechy, a mianowicie: chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin; chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów; ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków; są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu; stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej; mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa; są położone w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców, w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej, w strefie górnej granicy lasów. Tak więc lasy ochronne są to lasy wymagające szczególnej ochrony ze względu na pełnione (z reguły pozaprodukcyjne) funkcje, w szczególności ekologiczne i społeczne, lub występujące zagrożenia oraz cechy, których wykaz został zdefiniowany w art. 15 u.l. W przypadku lasów ochronnych obok produkcji drewna dominującego znaczenia nabierają inne ważne funkcje ogólnospołeczne, przede wszystkim pozaprodukcyjne, do których można zaliczyć m.in. funkcje rekreacyjne, edukacyjne, zdrowotne, klimatyczne, filtracyjne, krajobrazowe, przyrodnicze i ochronne. Produkcja drewna (funkcja produkcyjna) w lasach ochronnych nabiera mniej istotnego znaczenia, tym bardziej w sytuacji, gdy grunty leśne zlokalizowane są na terenach miejskich lub podmiejskich. Lasy ochronne położone w granicach administracyjnych miast powinny zapewniać m.in. korzystny przepływ powietrza, spełniać rolę filtra ograniczającego poziom zanieczyszczeń, łagodzić skutki efektu cieplarnianego oraz umożliwiać rekreację w naturalnych warunkach przyrody.

Marszałek Województwa Mazowieckiego prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych lasów ochronnych bardzo dokładnie analizuje obydwie ustawowo obligatoryjne przesłanki warunkujące wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia. Mimo że pojęcie „ważne względy społeczne” jest pojęciem nieokreślonym, które nie posiada swojej ustawowej definicji, to nie każda potrzeba społeczności lokalnej może zostać uznana za ważne względy społeczne. Ustawodawca formułując zapisy art. 9 ust. 3 u.o.g.r.l. miał na celu uznanie wyjątkowości tych względów społecznych, dlatego posłużył się sformułowaniem „ważne”. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „ważne” oznacza, że nie wystarczy ustalenie wystąpienia po stronie właściciela lasu czy też zamierzeń planistycznych gminy/miasta jakiegokolwiek zwykłej potrzeby przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, ale musi to być potrzeba wyjątkowa, uzasadniona szczególnymi okolicznościami. W ocenie Marszałka za szczególne potrzeby mogą być uznane tylko takie wyjątkowe przesłanki, które w sytuacji konkretnej zmiany przeznaczenia przeważają nad powszechną zasadą ochrony i trwałości utrzymania lasu. Za „ważne względy społeczne” Marszałek przyjmuje inwestycje celu publicznego lub inwestycje posiadające podobny charakter do inwestycji celu publicznego, mające przeważnie zasięg lokalny lub ponadlokalny, z których korzyści czerpać może znaczne grono mieszkańców lub większa społeczność, stwarzając tym samym perspektywę dla rozwoju regionu oraz poprawę warunków życia ogółu mieszkańców. Do „ważnych względów społecznych” należy zaliczyć przede wszystkim inwestycje realizujące potrzeby społeczne, określone w art. 6 u.g.n. jako cele publiczne. Są nimi m.in.: drogi publiczne, linie kolejowe, lotniska, budowle z zakresu szkolnictwa, administracji, sądownictwa, obiekty ochrony zdrowia, obiekty sportowe, obiekty z zakresu obronności państwa, ciągi piesze i rowerowe, publicznie dostępne place, parki czy też cmentarze. Takie stanowisko Marszałka wynika przede wszystkim z wieloletniej, utrwalonej praktyki, o której mowa w art. 8 § 2 k.p.a., a kierując się zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a., stosowane jest w odniesieniu do każdego lasu ochronnego na terenie województwa mazowieckiego będącego przedmiotem wniosku o zmianę przeznaczenia. W tej sytuacji możemy mówić o utrwalonej praktyce, ponieważ stanowisko to wielokrotnie zostało podtrzymane decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie m.in.: 30 stycznia 2018 roku (znak: KOA/3466/Ro/17); 25 czerwca 2018 roku (znak: KOA/1816/Ro/18); 6 grudnia 2018 roku (znak: KOA/1014/Ro/18); 5 marca 2019 roku (znak: KOA/1398/Ro/18); 27 czerwca 2018 roku (znak: KOA/3900/Ro/17); 7 września 2020 (znak: KOA/2188/Ro/20); 21 kwietnia 2022 roku (znak: KOA/1164/Ro/22); 12 maja 2022 roku (znak: KOA/613Ro/22), 22 sierpnia 2023 roku (znak: KOC/3690/Ro/23) oraz orzeczeniami Sądów Administracyjnych m.in.: WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 1081/18); WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2021 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 159/21); WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2022 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 1675/22). W szczególności do zasad wyrażonych w art. 8 k.p.a. odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2022 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 1675/22): „Słusznie w ocenie Sądu wskazano, że do „ważnych względów społecznych” należy zaliczyć przede wszystkim inwestycje realizujące potrzeby społeczne o charakterze ponadlokalnym, określone w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.) jako cele publiczne. Są nimi m.in.: drogi publiczne, linie kolejowe, lotniska, budowle z zakresu szkolnictwa, administracji, sądownictwa, obiekty ochrony zdrowia, obiekty z zakresu obronności państwa, ciągi piesze, place, parki czy też cmentarze. Takie stanowisko, kierując się zasadą równego traktowania opisaną w art. 8 k.p.a., wyrażane jest w stosunku do wszystkich gruntów leśnych posiadających status lasów ochronnych. W ocenie Sądu zasadnie organy uznały zatem, że zmiana przeznaczenia ww. gruntów leśnych pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) nie jest możliwa do zaakceptowania ze względu na fakt, iż projektowanego przeznaczenia nie można

zaklasyfikować jako spełniające przesłankę „ważnych względów społecznych”, nawet gdy obszar wskazany do zmiany przeznaczenia stanowi niewielką powierzchnię lub znajduje się w sąsiedztwie istniejącej zabudowy, czy też jest uzbrojony. Ustawodawca w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wprowadził bowiem żadnej minimalnej normy obszarowej, od której zaczynałby się obowiązek uzyskania takiej zgody. Jeżeli to jest grunt leśny, zgoda wymagana jest zawsze. Tym samym w ocenie Sądu zasadnie przyjęto, że zaspokojenie indywidualnych potrzeb właścicieli gruntów nie może być uznane za realizację „ważnych względów społecznych”, co może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego.”. Natomiast za „brak innych gruntów” Marszałek przyjmuje brak terenów niewymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, które znajdują się w sąsiedztwie wnioskowanych gruntów lub w danym obszarze, i które mogłyby zostać wykorzystane w pierwszej kolejności pod wskazane cele.

Zdaniem Marszałka Województwa Mazowieckiego zmiana przeznaczenia 5,2659 ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, przewidzianych pod tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej (MNE), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (MNU), zabudowy usługowej lub stacji paliw (U/KS), ujętych w pkt II sentencji decyzji, nie jest możliwa do zaakceptowania ze względu na fakt, iż grunty te posiadają status lasów ochronnych, a projektowanego ich przeznaczenia nie można zaklasyfikować jako spełniające przesłankę „ważnych względów społecznych”. Zaspokajanie indywidualnych potrzeb właścicieli gruntów nie może zostać uznane za realizację „ważnych względów społecznych”, co w ocenie Marszałka może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego. „Ustawa znacząco ogranicza publiczne prawo podmiotowe, jakim jest prawo zabudowy nieruchomości ujętych jako lasy ochronne. W lasach ochronnych mogą być bowiem wznoszone wyłącznie budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce (art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l.). Od tak ukształtowanej generalnej zasady istnieją wprawdzie odstępstwa, ale dotyczą sytuacji, gdy inwestycja uzasadniona jest ważnymi względami społecznymi oraz brakuje innych gruntów pod jej realizację. Przesłanki te muszą zostać spełnione koniunkcyjnie.”

(J. Chmielewski: Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych, PPOŚ 2014, nr 4, str. 105). Z dyspozycji art. 15 u.l. wynika również, że lasami ochronnymi są lasy „szczególnie chronione”. Stworzenie przez ustawodawcę kategorii lasów ochronnych ma zatem na celu ich zabezpieczenie przed nadmiernym użytkowaniem, a możliwość zmiany przeznaczenia lasów ochronnych w świetle art. 9 u.o.g.r.l. powinna być oceniana w sposób bardziej restrykcyjny niż ma to miejsce w sytuacji gruntów leśnych nie objętych tą formą ochronności. Skoro podstawową zasadą wynikającą z u.o.g.r.l. jest ochrona gruntów leśnych lasów szczególnie chronionych przed nadmiernym zainwestowaniem, to „szczególną ochroną” nie można nazwać dążeń właścicieli gruntów czy też władz gminy/miasta do zmiany ich przeznaczenia, a tym samym pozbawienie tych terenów własności gruntu leśnego poprzez późniejsze wyłączenie z produkcji leśnej i wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej oraz usługowej. W tej sytuacji nie mają znaczenia ograniczenia dotyczące realizacji zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, czy też inne obowiązki jakie zostaną narzucone na właścicieli gruntów w kwestii ochrony drzewostanu, gdyż po wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, a następnie wyłączeniu z produkcji leśnej, grunt ten przestaje być gruntem leśnym w rozumieniu u.o.g.r.l. oraz lasem w rozumieniu u.l. Ponadto, jak wskazuje judykatura, już samo zaliczenie określonego terenu do lasów ochronnych czyni niedopuszczalnym wznoszenie na nim zabudowań zarówno mieszkalnych jak i usługowych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2008 roku, sygn. akt: IV SA /Wa 2124/07, [w:] J. Chmielewski: Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką

lasów szczególnie chronionych, PPOŚ 2014, nr 4, str. 105). „Przede wszystkim należy pamiętać, że funkcja ochronna lasu związana jest z istnieniem interesu społecznego, ponieważ utrzymanie środowiska naturalnego w niezmienionej formie jest wartością samą w sobie dla ówczesnie funkcjonujących społeczeństw.” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2017 roku, sygn. akt: II OSK 508/17). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 maja 2021 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 159/21) rozstrzygnął, iż: „Należy bowiem podkreślić, że w odniesieniu do lasów ochronnych, zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o.g.r.l, w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów lasy ochronne mogą być przeznaczone na inne cele niż określone w ust. 2, po uzyskaniu zgody właściwego organu wymienionego w art. 7 ust. 2 tej ustawy. Odnosząc się do kwestii ważnych względów społecznych należy wskazać, że nie każda potrzeba społeczności lokalnej jest względem społecznym. W tym zakresie nie wystarczy samo wystąpienie zamierzeń planistycznych po stronie wnioskodawcy, bowiem musi to być potrzeba uzasadniona wyjątkowymi okolicznościami. Tym samym nie można uznać za wyjątkowe potrzeb o charakterze ekonomicznym i zamierzeń urbanistycznych. Wskazany wyżej przepis art. 9 ust. 3 u.o.g.r.l. ma zastosowanie tylko w przypadku spełnienia obu przesłanek, zatem nie wystarczy sam brak innych gruntów, które można przeznaczyć pod inwestycję.”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2022 roku (sygn. akt: IV SA/Wa 1675/22) czytamy, że „W tym miejscu należy wskazać, że lasy ochronne są lasami szczególnie chronionymi i pozbawienie lasu takiego charakteru wymaga wydania ww. decyzji. Decyzje takie mają zaś charakter konstytutywny. (...) Ograniczenia natomiast co do możliwości inwestowania w lasach ochronnych zawiera art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l. Zgodnie z tym przepisem, w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzeniom służącym turystyce. Wyjątek został przewidziany w ust. 3 tego przepisu, zgodnie z którym w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów, lasy ochronne mogą być przeznaczone na cele inne niż określone w ust. 2, po uzyskaniu zgody właściwego organu wymienionego w art. 7 ust. 2 (marszałka województwa). W rozpatrywanej sprawie organy uznały, że brak jest podstaw do uznania spełnienia ww. przesłanek, tj. przede wszystkim nie zachodzą ważne względy społeczne co do zmiany przeznaczenia przedmiotowych terenów leśnych na nieleśne. Sama bowiem koncepcja realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie leśnym nie stanowi takiej przesłanki.”.

Należy również wskazać, iż tryb pozbawienia gruntów charakteru lasu ochronnego wymaga, aby nastąpiło to przed uzyskaniem decyzji o zmianie przeznaczenia na cele nieleśne (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1084/13). Dopuszczalność przeznaczenia gruntów leśnych uznanych za ochronne na cele nieleśne wymaga bowiem w pierwszej kolejności pozbawienia ich tego charakteru w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ, co dopiero otwiera możliwość dalszego działania w tej materii. Jest to podyktowane przedmiotem „ochrony”, jakim jest las ochronny, ustanowiony z uwagi na swoje szczególne właściwości (J. Chmielewski: Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych, PPOŚ 2014, nr 4, str. 106).

Ponadto z przedstawionej dokumentacji graficznej oraz z map poglądowych zamieszczonych na stronie internetowej <https://mapy.geoportal.gov.pl> wynika, że część z gruntów ujętych w pkt II sentencji decyzji, dla których nie wyrażono zgody na zmianę przeznaczenia stanowi sama w sobie duży kompleks leśny (np. grunty leśne znajdujące się w granicach funkcji terenu IV.3MNE) oraz stanowi integralne fragmenty większych obszarów lasu (np. grunty leśne znajdujące się w granicach funkcji terenu IV.4MNE, IV.16MN, IV.7MNE), które graniczą bezpośrednio z gruntami leśnymi,

pozostającymi w dalszym leśnym użytkowaniu (IV.9ZL, IV.8ZL). Tak więc zmiana ich przeznaczenia przyczyniłaby się do wkroczenia z zabudową w integralne części obszaru lasu, co wiązałoby się ze zmniejszeniem jego powierzchni i mogłoby doprowadzić do wzmożenia presji inwestycyjnej i ekspansji budownictwa również na pozostałe grunty leśne. Projektowane przeznaczenie tych terenów, sprzeczne z ich naturalnym leśnym charakterem, wiązałoby się z negatywnym oddziaływaniem na otaczające je obszary gruntów leśnych. Natomiast pozostawienie tych gruntów w obecnej formie będzie mieć pozytywny wpływ na istniejący ekosystem, bioróżnorodność w tym rejonie oraz możliwość prowadzenia trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej na całym tym obszarze. W tej sytuacji należy przeciwdziałać fragmentacji zwartych obszarów leśnych i tym samym prymat presji inwestycyjnej musi ustąpić poszanowaniu trudno odnawialnych zasobów środowiskowych, a zwarte i rozległe obszary leśne pod względem potencjału produkcyjnego, właściwości przyrodniczych i walorów krajobrazowych należy chronić całościowo, bowiem nawet najmniejsze naruszenie struktury przyrodniczej może mieć istotny wpływ na funkcjonowanie całego kompleksu leśnego i może zagrozić jego trwałości.

Mając na uwadze powyższe należy wyjaśnić, że sprawy dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne muszą być rozpatrywane w odniesieniu do zapisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Powyższa ustawa odnosi się do przestanków, jakimi należy kierować się przy kwalifikowaniu gruntów leśnych do odmiennego przeznaczenia. Stosownie do uregulowań powyższej ustawy ochrona gruntów leśnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze (art. 3 ust. 2 pkt 1); na cele te można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej (art. 6 ust. 1). W sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne Marszałek bada sprawę zgodnie z kompetencjami określonymi w wyżej przytoczonej ustawie i zgodnie z nimi ocenia zasadność zmiany przeznaczenia wnioskowanych gruntów. Pod uwagę brany jest szereg aspektów, m.in. wielkość obszaru wnioskowanych gruntów leśnych, położenie oraz sposób zagospodarowania terenów sąsiednich, wpływ na obniżenie leśnego potencjału produkcyjnego, jakość drzewostanu, ingerencję danego przedsięwzięcia w zwarte kompleksy leśne, możliwość zachowania powiązań pomiędzy poszczególnymi formami ochrony przyrody lub obszarami predystynowanymi do objęcia ochroną prawną, czy też możliwość realizacji inwestycji na gruntach, które nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Natomiast z treści przepisu art. 6 ust. 2 u.o.g.r.l. wynika, że przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty. Oznacza to, że planując lokalizację funkcji o charakterze innym niż rolne lub leśne, należy rozważyć wszelkie możliwe warianty rozwoju nowej zabudowy, tak aby nie powodowało to niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym i było zgodne z zasadami tądu przestrzennego.

Marszałek Województwa Mazowieckiego stoi na stanowisku, że przeznaczenie części wnioskowanych gruntów leśnych na cele nieleśne, byłoby działaniem wbrew cytowanym powyżej przepisom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dlatego też w tej części należało ograniczyć możliwość przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących większe obszary leśne lub ich części. W ocenie Marszałka próba fragmentacji zwartych obszarów lasu stoi w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 2, czyli realizacji zabudowy w taki sposób, aby ograniczać skutki ujemnego oddziaływania na grunty. Fragmentacją terenów leśnych możemy nazwać proces, w wyniku którego, ciągły w swym zasięgu ekosystem zmienia się w odizolowane płaty. W wyniku tego procesu następuje fizyczne zmniejszenie powierzchni siedlisk leśnych oraz ich izolacja

(Encyklopedia Leśna – Lasy Państwowe). Należy również wyjaśnić, że Marszałek Województwa nie ocenia przedłożonego wniosku z punktu widzenia potrzeb ekonomicznych czy zamierzeń urbanistycznych gminy, lecz bada sprawę w kontekście możliwości ochrony gruntów leśnych. Rolą Marszałka jest rozważenie, jakie skutki wynikną ze zmiany sposobu przeznaczenia terenu w zestawieniu z interesem społecznym i zasadami ochrony gruntów wyrażonymi w ustawie. Marszałek nie ocenia, jakie potencjalne korzyści mogą płynąć ze zmiany przeznaczenia gruntów w związku z ich ewentualnym zainwestowaniem, lecz działa na rzecz ochrony lasów przed nieuzasadnioną zmianą przeznaczenia. Oczywiście jest, że w tego typu sprawach dochodzi do kolizji interesu publicznego, interesu podmiotu wnoszącego o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nieleśne oraz interesu właścicieli gruntów, jednakże podejmując decyzję należy przede wszystkim mieć na względzie określony ustawowo interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów leśnych jako dobra publicznego. „Realizując procedurę planowania i zagospodarowania przestrzennego i wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji należy mieć na względzie, że zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie obojętną, uzależnioną wyłącznie od woli właściciela gruntu, mimo iż art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienia prawo własności jako wartość, którą uwzględnić należy w planowaniu przestrzennym. Nie może być ona jednak traktowana w sposób wyłączny czy dominujący. Należy wziąć pod uwagę ograniczony wymiar przestrzeni do zagospodarowania, względnie trwały charakter zabudowy, a w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych – ograniczenie arealu takich powierzchni. Ta ostatnia okoliczność powinna być rozpatrywana w aspekcie społecznym, nie tylko z uwagi na prawo do zdrowej i bezpiecznej żywności, ale także ze względu na uszczuplenie takich dóbr publicznych jak krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza.” (J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015, str. 2, [w:] wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 1234/16). Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. nie mają na celu ograniczania samorządności organów administracji lokalnej, czy też ograniczania prawa dysponowania gruntem przez właścicieli, lecz podyktowane są troską o zasoby gruntów leśnych. Marszałek stoi na straży szeroko rozumianego interesu publicznego, opartego na trosce i ochronie wartości przyrodniczych i krajobrazowych. Organ zajmujący stanowisko w tej sprawie nie może kierować się jedynie ekonomicznym interesem właścicieli gruntów lub przyszłych inwestorów, tylko szeroko rozumianym interesem publicznym. W omawianym przypadku odmowa wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia ma m.in. na celu zachowanie integralności większego kompleksu leśnego i ograniczenie presji inwestycyjnej również na sąsiadujące grunty leśne.

Należy również podkreślić, że wielkość terenów przeznaczonych do inwestowania powinna wynikać przede wszystkim z uwzględnienia rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych. Analiza załączników graficznych wskazuje, że w obrębie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują się duże obszary niezainwestowanych gruntów rolnych niższych klas bonitacyjnych zaprojektowanych m.in. pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej (MNE), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (MNU), które nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia i na ich terenie w pierwszej kolejności mogą być lokowane tego rodzaju inwestycje. Przeznaczanie na cele nieleśne gruntów leśnych z punktu widzenia ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych powinno następować w sposób zrównoważony, stopniowo po wykorzystaniu w pierwszej kolejności istniejących rezerw terenowych. Powiększanie rezerwy terenów przeznaczonych pod zabudowę – szczególnie o tereny leśne – jest w takim przypadku sprzeczne z wyższym interesem społecznym, polegającym na ochronie gruntów leśnych jako dobra publicznego.

Również fakt, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zgodny z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, nie może być przesłanką wiążącą dla organu rozstrzygającego w tym zakresie. Gdyby ustalenia studium były wiążące dla organu właściwego w sprawach zmiany przeznaczenia gruntów leśnych przedmiotowe wystąpienie do Marszałka Województwa Mazowieckiego byłoby bezzasadne, gdyż organ rozpatrujący nie mógłby zająć indywidualnego stanowiska w sprawie, a każdy wniosek pozostający w zgodzie ze studium obligatoryjnie musiałby uzyskiwać pozytywne rozstrzygnięcie, przez co sama decyzja stałaby się jedynie formalnością. O ile obowiązujące zapisy studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o tyle w żaden sposób nie wiążą Marszałka Województwa Mazowieckiego przy podejmowaniu decyzji w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów. Zgodnie z art. 7 u.o.g.r.l. oraz art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. ocena zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonywana jest przez właściwy organ na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a nie na etapie tworzenia studium. Kwestia opracowania projektu planu zgodnego z zapisami obowiązującego studium, nie ma istotnego znaczenia dla oceny przeprowadzanej przez organy orzekające w trybie u.o.g.r.l. Organy powołane do wyrażenia zgody, dokonują oceny wniosku pod kątem przesłanek wskazanych w u.o.g.r.l. i nie są w tej mierze związane postanowieniami studium (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2021 r. sygn. akt: IV SA/Wa 159/21).

Przedstawione okoliczności faktyczne sprawiają, że Marszałek Województwa Mazowieckiego nie może w pełni podzielić stanowiska zaprezentowanego przez Prezesa Mazowieckiej Izby Rolniczej. Organ opiniujący nie dokonał analizy wniosku w oparciu o ustawowe przesłanki, jakie muszą zostać obligatoryjnie spełnione, by możliwe było dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych o tym charakterze. Odnosząc się do opinii Izby należy podkreślić, iż podstawę rozstrzygnięcia stanowią przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, którymi należy kierować się w sprawach zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Odmienne od wskazanego wyżej postępowanie stanowi naruszenie powołanego obowiązku prawnego. Art. 6 k.p.a. wskazuje, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i zasada ta nie może być stosowana w sposób wybiórczy i uznaniowy. Zdaniem Marszałka Województwa Mazowieckiego uzasadnienie opinii Izby nie odnosi się w pełni do kwestii prawnych, które mają istotne znaczenie na rozstrzygnięcie sprawy. Sposób zmiany przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych lasów ochronnych został precyzyjnie uregulowany przez ustawodawcę i od wprowadzonych w ustawie reguł nie przewidziano żadnych wyjątków lub odstępstw, nawet w sytuacji, gdy wnioskowany do zmiany przeznaczenia las ochronny stanowi niewielką powierzchnię. Ponadto należy wyjaśnić, że położenie gruntów w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu nie pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Wojewoda Mazowiecki Rozporządzeniem Nr 3 z dnia 13 lutego 2007 roku w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu określił bowiem wymagania dotyczące m.in. czynnej ochrony ekosystemów leśnych, polegającej na utrzymaniu ciągłości i trwałości ekosystemów leśnych poprzez niedopuszczanie do ich nadmiernego użytkowania oraz zwiększanie istniejącego stopnia pokrycia terenów drzewostanami, w szczególności na terenach porolnych, na obszarze, gdzie z przyrodniczego i ekonomicznego punktu widzenia jest to możliwe, sprzyjanie tworzeniu zwartych kompleksów leśnych o racjonalnej granicy polno-leśnej, tworzenie i utrzymywanie leśnych korytarzy ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem możliwości migracji dużych ssaków. Zdaniem Marszałka, w sytuacji, gdy wedle u.o.g.r.l. organy rozstrzygające niniejszą sprawę zobowiązane są w pierwszej kolejności dbać o ochronę lasów, oddając takiej ochronie prymat nad chęcią doprowadzenia do ich zainwestowania, to stawianie na pierwszym miejscu potencjalnych korzyści płynących z możliwego zainwestowania

gruntów leśnych jest wbrew założeniom u.o.g.r.l., będącej podstawą niniejszego rozstrzygnięcia. W związku z powyższym nie można w pełni przychylić się do przedstawionego przez samorząd rolniczy stanowiska. Dodatkowo można wskazać, że opinia organu biorącego udział w postępowaniu w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, będąc oceną grupy faktów, przy użyciu ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, jest jednym z niezbędnych elementów materiału dowodowego każdego wniosku, jednak nie ma charakteru wiążącego w tej sprawie, ma jedynie charakter pomocniczy.

Przed wydaniem niniejszej decyzji, działając w trybie art. 10 § 1 k.p.a., pismem znak: RW-RM-II.7151.138.2024.RŁ z dnia 13 czerwca 2025 roku poinformowano Wnioskodawcę o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Burmistrz Wołomina nie skorzystał z przysługującego mu prawa.

W oparciu o powyższe, należało orzec jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji przysługuje stronie prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Marszałka Województwa Mazowieckiego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia do Marszałka Województwa Mazowieckiego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co oznacza, iż brak jest możliwości zaskarżenia decyzji do Wojewódzkiego Sądu.

Z up. Marszałka Województwa Mazowieckiego
Dyrektor Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Obszarów Wiejskich

Radostaw Rybicki

podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym

Otrzymuje:

1. Burmistrz Wołomina
ul. Ogrodowa 4
05-200 Wołomin (ePUAP)
2. Aa.