Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

Mirosław Karpiuk

Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Normative aspects of restricting the allotment of farmland and woodland to non-agricultural and non-forest purpose

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

Polski ustawodawca uznał za ważną sprawę podjęcie się regulacji dotyczącej zapewnienia ochrony gruntów rolnych i leśnych. Według niego ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych, a także szkodom w produkcji rolniczej, powstającym na skutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.[1] Powyższy przepis w znacznym stopniu ingeruje w prawo własności, dlatego też nie powinien być interpretowany przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej, pomimo że idea ochrony gruntów rolnych (leśnych) ze swej natury jest słuszna, pozytywnie oddziałująca na środowisko naturalne. Ingerencja ustawodawcy w sferę praw jednostki musi być wyważona, proporcjonalna do interesu chronionego kosztem swobodnego władania nieruchomością

[1] Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.), dalej jako u.o.g. Do zadań organów administracji publicznej, które realizują cele wynikające z u.o.g., nie należy ochrona gruntów rolnych przed ich nadmiernym rozdrobnieniem, nie można zatem rozszerzać ich kompetencji, Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., II OSK 1674/10, LEX Nr 1151991.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

(rolną lub leśną). Ustawodawca wprost wskazuje, na czym polega ochrona gruntów rolnych, nie wskazując przy tym, że jest to katalog przykładowy, nie używa zwrotu „w szczególności", zatem przyjąć należy, że katalog ustanowiony w art. 3 ust. 1 u.o.g. ma charakter zamknięty. Pamiętać przy tym należy, że ustawodawca w tym przepisie odnosi się w sposób ogólny do zakresu ochrony gruntów rolnych, w związku z czym szczegółowe kompetencje dotyczące analizowanej problematyki będą określały inne przepisy, które zostały ustanowione dla wykonania celu przyjętego w art. 3 ust. 1 u.o.g.

Powołanie się wyłącznie na art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.g., który zawiera zasadę ogólną, bez szczegółowego odniesienia się do konkretnej nieruchomości rolnej, nie stanowi dostatecznego uzasadnienia odmowy uzgodnienia planowanej na niej zabudowy. Zasadę wyrażoną w powyższym przepisie należy interpretować raczej jako obowiązek organu uzgadniającego do wnikliwej oraz rozważnej oceny planowanej inwestycji pod względem jej charakteru, rozmiarów, otoczenia i usytuowania na określonej (konkretnej) nieruchomości rolnej.[2]

Ustawodawca przyjął, że ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które to grunty utraciły charakter gruntów leśnych na skutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produkcyjności; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi (art. 3 ust. 2 u.o.g.).[3]

Podobnie jak w przypadku gruntów rolnych, tak też ochrona gruntów leśnych, jako reglamentacja swobody dysponowania własną nieruchomością, nie może przekraczać ogólnie przyjętych granic. Granice te wyznacza m.in. art. 3 ust. 2 u.o.g. Zapewnienie ochrony gruntów leśnych nie może w sposób i w zakresie prawnie nieuzasadnionym ingerować w sferę własności nieruchomości. Zarówno ochrona gruntów leśnych, jak i rolnych nie powinna być postrzegana w kategoriach absolutu. Doznaje ona ograniczenia w kontekście konieczności zabezpieczenia innego dobra, jak również nie korzysta z przywileju swobody odnośnie do zakresu (głębokości) ingerencji w prawa jednostki.

Ustawodawca definiuje dla potrzeb realizacji celów u.o.g., regulującej zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów, pojęcie gruntów rolnych i leśnych. Jako grunty rolne usta-

[2] Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 424/09, LEX Nr 589177.

[3] Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 pkt 1 u.o.g., ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze, dlatego też postanowienia uchwały – dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową na terenach leśnych – stanowią istotne naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 1 u.o.g., a tym samym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyrok NSA z dnia 6 października 2011 r., II OSK 1458/11, LEX Nr 1070339.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

wodawca traktuje grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne[4]; pod stawami rybnymi oraz innymi zbiornikami wodnymi służącymi wyłącznie potrzebom rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej, która uznana jest za dział specjalny; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych[5]; torfowisk oraz oczek wodnych (art. 2 ust. 1 u.o.g.).[6]

Wskazując na katalog gruntów rolnych, ustawodawca zaznacza jednocześnie w art. 2 ust. 3 u.o.g., że pomimo zaistnienia przesłanek pozytywnych, określonych w art. 2 ust. 1 u.o.g., nie uważa się za grunty rolne gruntów, które znajdują się pod parkami oraz ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Gruntami leśnymi w myśl art. 2 ust. 2 u.o.g. są grunty: określone jako lasy[7];

[4] Pojęcie użytków rolnych ma charakter formalny, w związku z czym grunt jest użytkiem rolnym, gdy w ewidencji gruntów jest tak sklasyfikowany. Ochroną przewidzianą przez u.o.g. będą zatem objęte określone grunty tylko dlatego, że w ewidencji gruntów figurują jako użytki rolne, a sens ich ochrony jest w takiej sytuacji mocno wątpliwy. K. Małysa, *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych*, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 11, s. 25.

[5] Grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych w dalszym ciągu pozostają gruntami rolnymi i w razie ich zajęcia pod tego typu drogę uznaje się, iż nie dochodzi do ich wyłączenia z produkcji rolnej. Wyrok WSA z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Łd 140/08, LEX Nr 491313.

[6] Do opisania przeznaczenia terenów o charakterze rolniczym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie muszą być literalnie przytaczane określenia, które zawiera art. 2 u.o.g., ponieważ ustalając przeznaczenie konkretnych terenów, należy uwzględnić ich specyfikę, jak również dotychczasowy sposób zagospodarowania. Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 567/08, LEX Nr 511478.

[7] Według definicji legalnej lasem 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, art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 12, poz. 59 ze zm.), dalej u.l. Przez budynki służące gospodarce leśnej należy rozumieć także budynki mieszkalne dla osób, których obowiązki wymagają stałej obecności w miejscu wykonywania ich zadań służbowych związanych z gospodarką leśną. Dotyczy to jednak wyłącznie mieszkań funkcyjnych wraz z budynkami gospodarczymi, położonych w miejscu wykonywania pracy przez

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

OGRANICZANIE PRZEZNACZANIA GRUNTÓW NA CELE NIEROLNICZE I NIELEŚNE

Według ustawodawcy, na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Przy budowie, rozbudowie bądź modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych, należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty (art. 6 u.o.g.). Przepis ten wskazuje ogólne przesłanki, jakimi powinien kierować się organ administracji publicznej, przeznaczając określone grunty na cele nierolnicze i nieleśne. Stanowi on swoiste „wytyczne" dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym odnośnie do ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty.

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody właściwego organu, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 u.o.g.). Przepis ten jest odzwierciedleniem ogólnej zasady, że jeżeli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji publicznej, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.[8] Z art. 7 ust. 1 u.o.g. wynika więc *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie jest możliwe.[9]

Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – zdeterminowane jest uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi; 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby; 3) pozostałych gruntów

---

uprawnione osoby zatrudnione w konkretnym nadleśnictwie. Wyrok WSA z dnia 14 lipca 2011 r., IV SA/Po 353/11, LEX Nr 1154846. O tym, czy dany grunt jest lasem, co do zasady decyduje w pierwszej kolejności zapis w ewidencji gruntów i budynków. Przy analizie ustawowej regulacji, nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że urzędowym potwierdzeniem, czy dany obszar spełnia ustawowe wymogi, jest stosowny zapis w ewidencji gruntów i budynków. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2006 r., II FSK 1506/05, LEX Nr 270321. Por. także M. Karpiuk, *Służba leśna w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego (zakres działania, struktura organizacyjna)*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2012, s. 212.

[8] Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 761/11, LEX Nr 1217450.

[9] Wyrok WSA z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Kr 1055/10, LEX Nr 753394.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 u.o.g.). W przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, nie należy odchodzić od literalnego rozumienia ustawowego zwrotu „zwarty obszar", użytego w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g. „Zwarty obszar", na który wskazuje powyższy przepis, to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko, jeden obok drugiego, skupiony i nierozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na określoną inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie.[10] Pojęcie „zwarty obszar projektowany" należy interpretować, mając na uwadze całe projektowane przedsięwzięcie.[11] Kryterium obszarowe, na które wskazuje art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g., dotyczy wyłącznie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie – z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele.[12]

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na którą wskazuje art. 7 ust. 2 u.o.g., następuje tylko w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z czym nie znajduje zastosowania przed organem rozstrzygającym w sprawie o ustalenie warunków zabudowy.[13] Decyzja organu wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne sama w sobie nie wywołuje skutków prawnych, stanowiąc wyłącznie podstawę do przeprowadzenia przez gminę odpowiedniej procedury związanej z przygotowaniem oraz uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[14]

Organ administracji publicznej, który wyraża zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, nie uzgadnia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Postępowanie takie toczy się w związku z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie w ramach procedury planistycznej związanej z tworzeniem prawa miejscowego.[15] Postępowanie w sprawie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele

[10] Wyrok WSA z dnia 5 października 2012 r., II SA/Sz 710/12, LEX Nr 1229774, czy Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, LEX Nr 1219266.

[11] Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, LEX Nr 1081787. W art. 7 ust. 2 u.o.g. mowa jest o obszarze zwartym, który należy rozumieć jako teren jednej lub kilku działek, wyodrębniony ściśle oznaczonymi granicami. Wyrok WSA z dnia 25 listopada 2010 r., IV SA/Po 703/10, LEX Nr 758592.

[12] Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r., II OSK 2225/10, LEX Nr 1138112, czy Wyrok WSA z dnia 30 września 2010 r., II SA/Lu 308/10, LEX Nr 753771.

[13] Wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2011 r., II SA/Łd 346/11, LEX Nr 1086311, czy Wyrok WSA z dnia 10 maja 2011 r., II SA/Łd 71/11, LEX Nr 795725.

[14] Wyrok NSA z dnia 17 marca 2011 r., II OSK 478/10, LEX Nr 1080312.

[15] Wyrok WSA z dnia 4 lipca 2008 r., IV SA/Wa 448/08, LEX Nr 459391.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

nierolnicze i nieleśne jest postępowaniem samodzielnym, lecz uruchamianym dla ukształtowania przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w ramach procedury planistycznej (uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) dysponuje znaczną swobodą w zakresie określania statusu nieruchomości. Przy tego rodzaju swobodzie prawo jednostki do władania własną nieruchomością jest znacznie ograniczone.

Zgoda, która jest udzielana w decyzji przez marszałka województwa, nie oznacza, że grunty na „odlesienie" których wyrażono zgodę, automatycznie stają się nieleśne, ponieważ to dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia przeznaczenie gruntów. Rada gminy, która ma uprawnienia do uchwalania tego rodzaju planów, w żaden sposób nie jest związana wyrażoną zgodą, ponieważ może odstąpić od zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne, może też podjąć uchwałę o „odlesieniu" tylko części gruntów.[16] Rada gminy działa więc w ramach uznania administracyjnego, a więc zgoda organu, aczkolwiek wydawać by się mogło, że ma charakter bezwzględny, ustępuje jednak miejsca swobodzie planistycznej, gdzie ani minister, ani marszałek województwa (organy wydające zgodę) nie są organami nadrzędnymi, którym rada gminy mogłaby być podporządkowana. Nie są to również organy nadzoru, w związku z czym nie przysługuje im instrumentarium władcze oddziałujące na podmiot zdecentralizowany – gminę. To organ stanowiący gminy będzie i tak ostatecznie decydował o statusie nieruchomości, który to status jest wyrażany przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

O tym, czy konieczna będzie zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne), na którą wskazuje art. 7 ust. 2 u.o.g., decyduje nie powierzchnia gruntów rolnych (leśnych) zajęta ostatecznie pod określoną inwestycję, ale powierzchnia gruntów rolnych (leśnych) przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na realizację tego celu nierolniczego (nieleśnego).[17]

Brak uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych automatycznie nie przesądza o braku przymiotu strony w tym postępowaniu. Właściciel tego rodzaju gruntu jest stroną omawianego postępowania administracyjnego, dlatego że ma w tym interes prawny, oparty na prawie rzeczowym.[18] Interes prawny właścicieli gruntów, dotyczący sprawy

[16] Wyrok WSA z dnia 18 stycznia 2011 r., IV SA/Po 757/10, LEX Nr 758610.

[17] Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, LEX Nr 534648.

[18] Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 1882/10, LEX Nr 1134696. Stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne są wszystkie podmioty mające tytuł prawny do gruntów objętych wnioskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia. Wyrok WSA z dnia 28 września 2010 r., IV SA/Wa 396/10, LEX Nr 758953. Inaczej jednak NSA w jednym z wy-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, wynika z faktu, że decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia bezpośrednio jest związana z wykonywaniem własności nieruchomości, może też ograniczyć dysponowanie własnością, ponieważ utrudnia obrót nieruchomościami, czy też ogranicza możliwość ich zabudowy.[19]

Należy podkreślić, że decyzja administracyjna, która jest wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g., ma charakter uznaniowy.[20] Przepis ten nie wprowadza kryteriów, od których uzależnione jest uzyskanie zgody na „odrolnienie" czy „odlesienie" gruntu, wskazuje jedynie, jakie organy są właściwe w powyższym zakresie. Nie nakłada obowiązku wydania decyzji pozytywnej, która mogłaby być wydana przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego.

Artykuł 7 ust. 1–2 u.o.g. jedynie wyraża wskazówki, którymi powinien kierować się organ administracji publicznej przy wydawaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze, przy tym nie zamyka on możliwości przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I–III. Argumentem przemawiającym za odmową wydania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów nie może być zatem wyłącznie okoliczność, że ustawodawca przewiduje szczególną ochronę tych gruntów. Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, aby skutkowało to brakiem, czy istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy, że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które również podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę, wydając stosowne rozstrzygnięcie na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.[21]

Wyrażenie zgody na „odrolnienie" czy „odlesienie" gruntów następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa organ wykonawczy gminy dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku (art. 7 ust. 3 u.o.g.). Właściciel (użytkownik wieczysty czy inny podmiot władający nieruchomością) nie posiada żadnych środków prawnych pozwalających na uruchomienie procedury zmiany przeznaczenia gruntów. Rozwiązanie takie należy uznać za godzące w podstawowe prawa jednostki, w tym prawo do korzystania z własnej nieruchomości. Z wnioskiem o zmianę przeznaczenia nieruchomości może w myśl

roków, gdzie wyraził on (trudne do zaakceptowania) stanowisko, że stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., II OSK 2481/10, LEX Nr 1138167.

[19] Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 92/10, LEX Nr 953096.

[20] Wyrok WSA z dnia 26 marca 2009 r., IV SA/Wa 2088/08, LEX Nr 569654.

[21] Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II OSK 2031/10, LEX Nr 1138046.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

przepisów u.o.g. wystąpić wyłącznie organ wykonawczy gminy. Podmiot zainteresowany może jedynie „apelować" do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie wniesienia wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów. W większości przypadków organ ten nie będzie zainteresowany uruchomieniem powyższej procedury. W takiej sytuacji strona może nie otrzymać pozytywnej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (gdy nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie zapowiada się, że w najbliższym czasie procedura planistyczna zostanie uruchomiona), więc nie może korzystać z nieruchomości zgodnie z własną wolą, gdy cel określony w planie miejscowym jest inny od celu, jaki założył sobie właściciel i gdy nie ma przeszkód, by ten drugi cel mógł być zrealizowany.

Do wniosku dotyczącego gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha oraz gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku przez organ wykonawczy gminy (art. 7 ust. 4 u.o.g.). W przypadku procedury określonej w art. 7 ust. 4 u.o.g. integralną częścią wniosku jest opinia marszałka województwa odnośnie do przedmiotu wniosku. Opinia tego organu samorządu województwa nie jest dla właściwego ministra wiążąca, aczkolwiek powinien się z nią zapoznać.

Wniosek w przedmiocie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wydawanej przez właściwego ministra (upoważnionej osoby), powinien zawierać: 1) uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne; 2) wykaz powierzchni tych gruntów, z uwzględnieniem klas bonitacyjnych gruntów rolnych i typów siedliskowych gruntów leśnych; 3) ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia, uwzględniające w szczególności: a) sumę należności i opłat rocznych za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, b) przewidywany rozmiar strat, które poniesie rolnictwo i leśnictwo w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na gruntach projektowanych do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Do powyższego wniosku powinna być dołączona mapa gminy lub miasta, z oznaczeniem gruntów zabudowanych, klas bonitacyjnych gruntów rolnych i typów siedliskowych gruntów leśnych oraz granic gruntów, których dotyczy wniosek, wykonana w skali takiej jak mapa planu zagospodarowania gminy lub miasta. W odniesieniu do gruntów leśnych mapa stanowiąca załącznik do wniosku zawiera treść mapy gospodarczej lasów. Wniosek taki, który dotyczy gruntów o obszarze ponad 10 ha na cele inwestycji górniczych, powinien zawierać oprócz danych określonych powyżej, również wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

cji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo i leśnictwo. Organ wyrażający zgodę może w szczególnie uzasadnionym przypadku odstąpić od wymogu przedkładania uzasadnienia ekonomicznego oraz rozwiązań wariantowych (art. 10 u.o.g.). Z warunków określonych w art. 10 u.o.g., które dotyczą treści wniosku w sprawie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wynika, że minister nie ocenia go z punktu widzenia słuszności bądź prawidłowości zamierzeń urbanistycznych miasta czy gminy, które mają być realizowane na terenie objętym wnioskiem, ale z punktu widzenia ochrony zwartej przestrzeni rolniczej, uwzględniając również szanse ochrony określonych gruntów rolnych, położonych w granicach miast, przed naporem urbanizacji.[22]

Organ administracji publicznej wyrażający zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy (art. 7 ust. 5 u.o.g.). Przepis ten pozwala organowi na możliwie najpełniejsze realizowanie celu ustawy, jakim jest m.in. ochrona gruntów rolnych i leśnych, przy uwzględnieniu stanowiska podmiotu zainteresowanego, a więc przy respektowaniu zasady proporcjonalności, gdzie brany jest również pod uwagę interes strony. Instytucja uzgodnienia, na którą wskazuje art. 7 u.o.g., nie ma zastosowania do okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji, związanego z podjęciem natychmiastowych działań interwencyjnych wynikających z klęsk żywiołowych lub wypadków losowych w zakresie niezbędnym do: 1) podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych; 2) poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych (art. 8 u.o.g.). Dopuszczalne jest więc okresowe wyłączenie gruntów leśnych z produkcji, z pominięciem procedury określonej w art. 7 u.o.g., więc bez wcześniejszego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tych gruntów na inne cele o charakterze nieleśnym, wymagającego zgody właściwego organu administracji publicznej, jeżeli takie wyłączenie związane jest z podjęciem natychmiastowych działań interwencyjnych wynikających z klęsk żywiołowych lub wypadków losowych. W powyższej sytuacji decyzja zezwalająca na wyłączenie z produkcji takich gruntów może być wydana po dniu faktycznego ich wyłączenia.[23]

Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne jest ustaleniem innego sposobu ich użytkowania, które nastąpić może jedynie w odniesieniu do kon-

[22] Wyrok WSA z dnia 12 lipca 2004 r., II SA 1139/03, LEX Nr 158883.
[23] Wyrok WSA z dnia 28 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2297/10, LEX Nr 995583.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

kretnego terenu inwestycji, wskazanego przez inwestora we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Brak jest zatem podstaw do rozszerzenia zakresu uzgodnienia na działki sąsiednie i sumowania ich obszarów.[24]

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech, jak również wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; 5) decyzja jest zgodna z przepisami szczególnymi.[25] Artykuł 61 ust. 1 u.p.z.p. ma charakter bezwzględny w tym sensie, że wnioskodawca, aby otrzymać decyzję pozytywną, musi spełnić wszystkie warunki wskazane w tym przepisie.[26] Decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru uznaniowego, co oznacza, że organ właściwy do wydania takiej decyzji ma obowiązek wydać decyzję pozytywną, jeżeli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom wynikającym z konkretnych przepisów prawa, a jest zobowiązany odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki wynikającej ze skonkretyzowanej normy prawnej.[27] Zatem, jeżeli teren wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wnioskodawca nie otrzyma decyzji pozytywnej.

Warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, na który wskazuje art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., według orzecznictwa nie jest również spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, wyrażona przez właściwy organ administracji publicznej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.[28] Artykuł 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. brzmi kategorycznie, wskazując, że jednym z warunków uzyskania decyzji dotyczącej zabudowy jest to, by „teren nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne". Jednak gdy taka zgoda będzie,

[24] Wyrok WSA z dnia 17 września 2010 r., II SA/Gl 258/10, LEX Nr 752720.

[25] Art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej jako u.p.z.p.

[26] M. Karpiuk, *Ustalenie w drodze decyzji administracyjnej warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Działanie administracji publicznej. Ujęcie procesowe*, Warszawa 2013, s. 184.

[27] Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 229/11, LEX Nr 1216331.

[28] Uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, LEX Nr 621577.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

to nie oznacza automatycznie (choć decyzja nie jest uznaniowa), że decyzja o warunkach zabudowy będzie pozytywna, gdyż według „dynamicznej" wykładni stosowanej przez sądy administracyjne zgoda taka musi się „skonsumować" w planie miejscowym. Podkreślić należy, że decyzja taka jest wydawana, gdy miejscowego planu nie ma, jeżeli plan jest, to on określa stosunki własnościowe, więc art. 61 u.p.z.p. nie będzie miał zastosowania. Okazuje się, że pomimo posiadania stosownej zgody strona nie uzyska pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, bo nie uwzględniona została ona (ta zgoda) w miejscowym planie, a jej uwzględnienie jest niemożliwe, gdyż takiego planu nie ma i może się okazać, że długo nie będzie. W takiej sytuacji właściciel nieruchomości, pomimo przychylnego stanowiska organu (decyzji uzgodnieniowej), nie będzie mógł według własnej woli zagospodarować swojej nieruchomości.

W lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki oraz budowle, które służą gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce. Po uzyskaniu zgody właściwego organu (ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, bądź marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej), w przypadkach, które są uzasadnione ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów, lasy ochronne mogą być przeznaczone na inne cele niż wskazane powyżej (art. 9 u.o.g.). Poprzez „budynki i budowle służące gospodarce leśnej" należy rozumieć tego rodzaju obiekty budowlane, które przeznaczone są do wypełniania funkcji i zadań związanych bezpośrednio z gospodarką leśną.[29] Gospodarkę leśną według ustawodawcy należy rozumieć jako działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania (z wyjątkiem skupu) drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów, a także jako realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 pkt 1 u.l.).

Przez budynki, które służą gospodarce leśnej, należy rozumieć także budynki mieszkalne dla osób, których obowiązki wymagają stałej obecności w miejscu wykonywania ich zadań służbowych związanych z gospodarką leśną. Dotyczy to jednak wyłącznie mieszkań funkcyjnych wraz z budynkami gospodarczymi, które są położone w miejscu wykonywania pracy przez uprawnione osoby zatrudnione w konkretnym nadleśnictwie.[30]

Lasy ochronne według u.l. to lasy szczególnie chronione, za które mogą być uznane lasy, które: 1) chronią glebę przed zmywaniem lub wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin; 2) chronią za-

[29] Wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98, LEX Nr 47297.
[30] Wyrok WSA z dnia 14 lipca 2011 r., IV SA/Po 353/11, LEX Nr 1154846.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 10:01:14

soby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów; 3) ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków; 4) są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu; 5) stanowią drzewostany nasienne bądź ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej; 6) mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa państwa; 7) są położone: a) w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców, b) w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej[31], c) w strefie górnej granicy lasów (art. 15 u.l.). Stworzenie przez ustawodawcę kategorii lasów ochronnych ma na celu ich zabezpieczenie przed nadmierną eksploatacją.

SUMMARY

The Polish legislative law greatly protects farm and woodland. In view of this fact it is unacceptable to use one's farm or wood property freely as allotting farm or woodland to non-agricultural or non-forest purposes is legally restricted. The constitutional institution of ownership is highly limited in case of such properties. Counteracting the degradation of farm and woodland is more important than using one's property freely. Among others, counteracting imposes the legislative obligation of meeting the requirements that would allow to allot farm and woodland to non-agricultural and non-forest purposes.

[31] Za strefy ochrony uzdrowiskowej uznaje się części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych. Z kolei obszar ochrony uzdrowiskowej to obszar spełniający następujące warunki: 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych; 2) posiada klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych; 3) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska; 4) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami. Został mu nadany status obszaru ochrony uzdrowiskowej, art. 2 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm.).