WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 września 2026 r.

WP-I.4131.252.2026

Rada Miejska w Sochocinie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/189/2026 Rady Miejskiej w Sochocinie z 20 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sochocin dla fragmentów miejscowości: Biele, Budy Gutarzewskie, Ciemniewo, Drożdżyn, Gutarzewo, Idzikowice, Kępa, Kolonia Sochocin, Kondrajec, Kuchary, Kuchary Żydowskie, Milewo, Niewikla, Pruszkowo, Rzy, Ślepowrony, Wycinki, Żelechy*, w zakresie:

- § 3 ust. 1 pkt 8;
- § 11;
- § 12 pkt 4;
- § 12 pkt 6;
- § 14 pkt 1, w zakresie odnoszącym się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ.

Uzasadnienie

Na sesji 20 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Sochocinie podjęła uchwałę Nr XXIII/189/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sochocin dla fragmentów miejscowości: Biele, Budy Gutarzewskie, Ciemniewo, Drożdżyn, Gutarzewo, Idzikowice, Kępa, Kolonia Sochocin, Kondrajec, Kuchary, Kuchary Żydowskie, Milewo, Niewikla, Pruszkowo, Rzy, Ślepowrony, Wycinki, Żelechy*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, oraz art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 25 sierpnia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-979f0a56-069c-46c3-8ba0-4729e0911d1e) oraz 28 sierpnia 2026 r. w formie papierowej, przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 25 sierpnia 2026 r. znak: A.0007.6.2026. Z kolei dokumentacja z przebiegu prac planistycznych została dostarczona 27 sierpnia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-ce802855-aa76-4444-9d40-e32b554f648d).

W wyniku dokonanej oceny prawnej oraz dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 4 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1095.2026, a następnie skierował do Rady Miejskiej w Sochocinie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 września 2026 r., znak: WP-I.4131.252.2026.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Należy wskazać, że skoro Rada Miejska w Sochocinie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr X/76/2025 z **14 marca 2025 r**., **to zastosowanie w sprawie znajdują przepisy po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, część graficzna projektu planu miejscowego zawiera określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego

sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie to Rada Miejskiej w Sochocinie zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. http://orzeczenia.nsa.gov.pl. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ** i **41RZ.**

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. W planie ustala się: 1)* ***przeznaczenie terenów*** *oraz* ***linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu*** *lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- § 4 pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu*: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 5)* ***przeznaczeniu*** *– należy przez to rozumieć* ***przeznaczenie podstawowe ustalone w planie, dominujące na danej***

działce budowlanej, gdzie udział w zagospodarowaniu wskazanej funkcji wynosi minimum 60% *wraz z infrastrukturą komunikacyjną i techniczną; 6)* ***przeznaczeniu uzupełniającym*** *– należy przez to rozumieć* ***przeznaczenie inne niż podstawowe****, wzbogacające lub uzupełniające przeznaczenie podstawowe i mogące z nim harmonijnie współistnieć, dopuszczone na warunkach określonych planem.* ***Przeznaczenie uzupełniające może być realizowane niezależnie od przeznaczenia podstawowego.****;"*;

- § 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 10 lit. e uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2)* ***linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu*** *lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 10) przeznaczenie terenów o różnych zasadach zagospodarowania, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolami literowymi, w tym: (...) e)* ***RZ*** *– teren zabudowy związanej z rolnictwem,"*;
- § 22 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunkach planu symbolami:* ***1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ, 41RZ,*** *ustala się: 1)* ***przeznaczenie*** ***– teren zabudowy związanej z rolnictwem, obejmujące teren zabudowy zagrodowej oraz teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, z wykluczeniem terenu wielkotowarowej produkcji rolnej****; 2)* ***przeznaczenie uzupełniające****: a)* ***teren usług handlu****, b)* ***teren usług rzemieślniczych****, c)* ***teren usług turystyki****, d)* ***teren usług gastronomii****, e)* ***teren usług zdrowia i pomocy społecznej****, f)* ***teren usług nauki****, g)* ***teren usług edukacji****, h)* ***teren usług sportu i rekreacji****, i)* ***teren usług kultury i rozrywki****, j)* ***teren usług kultu religijnego****, k)* ***teren usług bezpieczeństwa i porządku publicznego****, l)* ***teren usług biurowych i administracji****, m)* ***teren komunikacji drogowej wewnętrznej****;".*

Z przytoczonych powyżej ustaleń, w tym w szczególności zawartych w **§ 22 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w związku z jej § 4 pkt 6**, **nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów** oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami: **1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ** i **41RZ**, tj. zabudowa związana z rolnictwem, obejmująca teren zabudowy zagrodowej oraz teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych czy też m.in. usługi: handlu, rzemieślnicze, turystyki, gastronomii, turystyki, gastronomii, zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku

publicznego oraz biurowe i administracji, **jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się.**

Należy przy tym zauważyć, iż zarówno z ustaleń części tekstowej uchwały zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 2, jak i jej części graficznej, stanowiącej załączniki nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33, w tym legendy zawierającej objaśnienia wszystkich zastosowanych oznaczeń, wynika, iż linią rozgraniczającą wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub rożnych zasadach zagospodarowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

W załączniku Nr 1 do ww. rozporządzenia w pkt II określono, że: *„II. Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych: 1) w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, zwaną dalej "klasą", określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci; (...) 4) dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli, przy czym w przypadku zastosowania trzech klas: a) zastosowane klasy są realizowane łącznie lub zamiennie, b) symbole oddziela się łącznikiem, a kolejność symboli dostosowuje się według kolejności klas określonej w tabeli, c) nazwy klas oddziela się spójnikiem "lub", a kolejność nazw dostosowuje się według kolejności symboli. Słowa "teren" używa się tylko raz przed nazwą pierwszej klasy, d) w przypadku, gdy zastosowane klasy mają różne oznaczenia graficzne, stosuje się kreskowanie składające się z równoległych linii o szerokości 4 mm i nachyleniu 45 stopni liczonym od osi x. Kolejność kreskowania ustala się według*

kolejności klas określonej w tabeli; 5) określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli;".

W tabeli zawierającej symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego, dla terenów usług:

- handlu przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UH"*;
- rzemieślniczych przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UL"*;
- turystki przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UT"*;
- gastronomii przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UG"*;
- zdrowia i pomocy społecznej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UZ"*;
- nauki przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UN"*;
- edukacji przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UE"*;
- sportu i rekreacji przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„US"*;
- kultury i rozrywki przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UK"*;
- kultu religijnego przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UR"*;
- bezpieczeństwa i porządku publicznego przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UB"*;
- biurowych i administracji przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„UA"*,

oraz odpowiednią kolorystykę. Natomiast dla terenów zabudowy związanej z rolnictwem przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„RZ"* oraz odpowiednią kolorystykę.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że tereny zabudowy związanej z rolnictwem oraz tereny szeroko rozumianych usług są to **tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne** zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, ustalenia **§ 22 pkt 1** i **pkt 2** uchwały, określające przeznaczenie terenów: **1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ** i **41RZ** wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej te tereny na rysunku planu stanowiącym załączniki nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33, wskazują, że **uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania ww. terenów**, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie tych terenów. Rada Miejska w Sochocinie proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające

z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Jak wynika z powyższego, wszystkie tereny stanowią wyodrębnione kategorie terenów, przy czym, jak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, można stwierdzić, iż są to funkcje uzupełniające, tak w przypadku terenów szeroko rozumianej zabudowy usługowej stanowią one wyraźnie wyodrębnioną, od terenów zabudowy związanej z rolnictwem, kategorię terenu.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że **tereny zabudowy związanej z rolnictwem oraz tereny zabudowy usługowej są to tereny o różnym przeznaczeniu**, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej, iż zabudowa usługowa, w tym przypadku dopuszczona m.in. na terenach: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ, nie została ograniczona tylko i wyłącznie do np. usług związanych z produkcją rolniczą, a zatem stanowi szeroko rozumiane usługi.

Kluczowym przy tym jest fakt, że zgodnie z definicją zawartą w § 4 pkt 6 uchwały, **przeznaczenie uzupełniające może być realizowane niezależnie od przeznaczenia podstawowego.** Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że realizacja zabudowy usługowej, w zakresie usług handlu, rzemieślniczych, turystyki, gastronomii, zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, biurowych i administracji, **może nastąpić niezależnie** od zabudowy związanej z rolnictwem (w tym m.in. zabudowy zagrodowej), w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ML, 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ, czy też odwrotnie, realizacja zabudowy związanej z rolnictwem, w tym zabudowy zagrodowej, może nastąpić niezależnie od zabudowy usługowej.

Tym samym, **ustalone przeznaczenie dla ww. terenów, jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,** tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan

miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w systemie informacji przestrzennej Urzędu Miasta i Gminy Sochocin, nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, <u>że wzajemnie się one nie wykluczają</u>.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia**

przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ**, wykluczają się wzajemnie.**

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14).

Na powyższe wskazuje również stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 776/19, w którym Sąd stwierdził: *„(...) W ocenie Sądu, jeśli przeznaczeniem podstawowym dla terenu U, P jest, jak w tym wypadku (§26 planu) - jest zabudowa usługowa i techniczno-produkcyjna, a dla terenu P (§27 planu) tereny obiektów produkcyjnych, składy i magazyny, a jednocześnie dopuszczono tutaj funkcje mieszkaniowe przy jednoczesnym nakazie (§ 27 ust. 2 pkt 10 planu) wprowadzenia pasa zieleni izolacyjnej wysokiej od strony terenów zabudowy mieszkaniowej to włączanie tamże zabudowy mieszkaniowej oznacza łączenie funkcji całkowicie odrębnych i nieprzystających z punktu widzenia wymogów ładu przestrzennego i interesów czy to przedsiębiorców, czy mieszkańców. Możliwym i zazwyczaj celowym jest przeznaczanie terenów pod zabudowę mieszkaniową i nieuciążliwe usługi, gdyż te służą mieszkańcom. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniową, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Tym samym przyznaje Sąd rację Wojewodzie, że zapisy*

§ 26 ust. 3 pkt 2 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.. Natomiast pełnomocnikowi Rady wskazać należy, że z istoty siedliska rolniczego wynika, że zabudowa tego rodzaju stanowi połączenie funkcji mieszkaniowej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Natomiast nie jest to argument przemawiający za możliwością dopuszczenia funkcji mieszkaniowej na terenach produkcyjnych, składów magazynowych czy uciążliwych usług, gdyż współistnienie tych w sąsiedztwie wielokrotnie prowadzi do konfliktów w związku z uciążliwością dla funkcji mieszkaniowej. (...)".

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu";*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Z powyższego wynika, że **plan winien** ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki** zabudowy i **zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez** określenie w planie: przeznaczenia terenów i **wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić***

wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie *(wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.";*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.";*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne*

przeznaczenia lub ***różne zasady zagospodarowania terenu***. ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa.*** *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Sochocinie było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku plan u symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jednocześnie, organ nadzoru wyjaśnia, że **stwierdzając nieważność uchwały w odniesieniu do całych ww. jednostek terenowych, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że w wyniku stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ, koniecznym jest również stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości odnoszących się do tych terenów, z uwagi na ich bezprzedmiotowość.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”,* przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę *„scalania i podziału nieruchomości”*, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości zawierają określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi.

Z kolei z ustaleń: § 5 ust. 1 pkt 10 lit. e i lit. f, § 22 pkt 1, § 23 pkt 1 oraz § 24 pkt 1 uchwały, wynika, że w granicach przedmiotowego planu miejscowego znajdują się tereny zabudowy związanej z rolnictwem, obejmujące teren zabudowy zagrodowej oraz teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, oznaczone odpowiednio symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 10RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 16RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 23RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 28RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 35RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ, 41RZ, 1RZP, 2RZP, 3RZP i 4RZP.

W tym miejscu wskazać należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.): *„1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 3a) pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.”*.

Z kolei w ramach *przepisów ogólnych*, zawartych w **§ 11** uchwały, sformułowano następujące ustalenia: *„W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się: 1) w granicach obszaru objętego planem nie wyznacza się obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; 2) minimalna powierzchnia działek i minimalne szerokości frontów działek zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów; 3) kąt*

położenia granic działek w stosunku do przyległego pasa drogowego od 60° do 120°; 4) parametry określone w niniejszej uchwale nie dotyczą podziałów dokonywanych w celu sytuowania urządzeń infrastruktury technicznej, wyznaczania linii rozgraniczających dróg, regulacji stanu prawnego, poprawy istniejącego zagospodarowania, celem powiększania istniejących działek (pod warunkiem, że nieprzyłączana działka będzie spełniać warunki określone niniejszą uchwałą) oraz innych dokonywanych na podstawie odrębnych przepisów.", bez wyłączenia ze stosowania ww. ustaleń, w zakresie przede wszystkim *kąta położenia granic działek w stosunku do przyległego pasa drogowego,* terenów zabudowy związanej z rolnictwem, obejmującej teren zabudowy zagrodowej oraz teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych.

Co więcej, w ramach:

- § 3 ust. 1 pkt 8 i § 11 uchwały, w brzmieniu: *„1. W planie ustala się: (...) 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;”*;
- § 22 pkt 6 i pkt 8 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunkach planu symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ, 41RZ, ustala się: (...) 6) nakaz uwzględnienia ustaleń rozdziału 2 niniejszej uchwały; (...) 8) w odniesieniu do zabudowy istniejącej obowiązek stosowania ustaleń pkt 6 odpowiednio w ramach dokonywanej zmiany parametrów lub konstrukcji istniejących budynków;”*;
- § 23 pkt 4 i pkt 6 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunkach planu symbolami: 10RZ, 16RZ, 23RZ, 28RZ, 35RZ, ustala się: (...) 4) nakaz uwzględnienia ustaleń rozdziału 2 niniejszej uchwały; (...) 6) w odniesieniu do zabudowy istniejącej obowiązek stosowania ustaleń pkt 4 odpowiednio w ramach dokonywanej zmiany parametrów lub konstrukcji istniejących budynków;”*;
- § 24 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunkach planu symbolami: 1RZP, 2RZP, 3RZP, 4RZP, ustala się: (...) 4) nakaz uwzględnienia ustaleń rozdziału 2 niniejszej uchwały;”*;

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady, nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących *podziału nieruchomości* (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. *„Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”*, w Rozdziale 2 pn. *„Scalanie i podział nieruchomości”* (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. *„Podziały*

nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy *„**Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne**.”* Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy *„Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.*

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia zawarte w **§ 11 pkt 3** uchwały, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in.:

- Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r., sygn. akt II OSK 92/15;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 584/19 (publ. CBOSA);
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 5 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 464/19, zgodnie z którym: *„(...) **Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych, narusza przepisy art. 101 ust. 2 u.g.n.** Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych zasad nie można ustalać dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne. (...)”*;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 sierpnia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 548/25, zgodnie z którym: *„(...) Przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy obszar nieruchomości przewidzianych do scalenia i podziału objęty jest planem miejscowym i jednocześnie nieruchomości te przeznaczone są w tym planie na inne cele niż rolne i leśne. Scaleniem i podziałem nie można zatem objąć nieruchomości o planistycznym przeznaczeniu rolnym i leśnym, ponieważ scaleniu i podziałowi takich gruntów*

służą procedury scalenia i wymiany gruntów określone w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. 8, 2023, Legalis, art. 101 u.g.n.). ***Z powyższych względów przyjmować należy, że kompetencja prawodawcza określona przepisem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie stanowi podstawy prawnej dla normowania w planie miejscowym kwestii uruchamiania procedury scalania i wymiany gruntów unormowanej przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.*** *(...)".*

Reasumując, w związku ze stwierdzeniem nieważności całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RZ, 2RZ, 3RZ, 4RZ, 5RZ, 6RZ, 7RZ, 8RZ, 9RZ, 11RZ, 12RZ, 13RZ, 14RZ, 15RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 20RZ, 21RZ, 22RZ, 24RZ, 25RZ, 26RZ, 27RZ, 29RZ, 30RZ, 31RZ, 32RZ, 33RZ, 34RZ, 36RZ, 37RZ, 38RZ, 39RZ, 40RZ i 41RZ, w ramach których została dopuszczona realizacja szeroko rozumianych usług, w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, brak terenów dla których możliwe jest określenie szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności również ustaleń, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 8 i § 11 uchwały, z uwagi na ich bezprzedmiotowość.

Powyższe, doprowadzi do zgodności aktu prawa miejscowego z przepisami prawnymi, o których mowa w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów rolnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego wynika, że grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,** sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że w niniejszej sprawie zastrzeżenie wynikające z art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ma zastosowania z uwagi na fakt, iż Gmina Sochocin nie jest dotychczas objęta ustaleniami planu ogólnego gminy.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: *„1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7)* ***pod urządzeniami****: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych,* ***zaopatrzenia rolnictwa w wodę****,* ***kanalizacji*** *oraz* ***utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi****; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10)* ***pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.****”.*

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy III w granicach części m.in. terenów oznaczonych symbolami: **16RZ** i **28RZ,** co znajduje potwierdzenie w informacji z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, z której wynika, że część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 13/1, 14/3, 14/4 z obrębu Niewikla oraz 75 z obrębu Kępa, jednostka ewidencyjna Sochocin – obszar wiejski, stanowi grunty orne klasy IIIb (RIIIb) oraz pastwiska trwałe klasy III (PsIII).

Powyższe wynika również z ustaleń zawartych w § 14 pkt 6 lit. b uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) b) dopuszczenie lokalizacji stacji transformatorowych w granicach planu, z wykluczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem L oraz gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, zgodnie z przepisami odrębnymi,”.*

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, w przypadku nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga **uzyskania zgód** właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: 1)* ***możliwość budowy nowych*** *oraz utrzymanie, przebudowę i rozbudowę istniejących* ***obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej****, z wykluczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem L, zgodnie z przepisami odrębnymi;”*, Rada Miejska w Sochocinie dopuściła realizację każdego rodzaju urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, tj. za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych, **również <u>w ramach gruntów rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.</u>**

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że urządzenia infrastruktury technicznej, m.in. sieci elektroenergetyczne i gazowe nie są uznawane za grunty rolne i nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną. Tym samym, ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., <u>wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze.</u>

W przedmiotowym planie miejscowym nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, do określenia których zobowiązuje przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy spełnieniu warunków wynikających z cytowanych powyżej przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie, wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym <u>rozmieszczenie inwestycji celu publicznego</u> oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 10 grudnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm

hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;”.* Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Wskazaną dyspozycję należy przy tym rozpatrywać przez pryzmat przepisu § 2 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: (...) 4) nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów - określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy; 5) elementy zagospodarowania przestrzennego - w szczególności osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, a także charakterystyczne obiekty.”.*

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

W kontekście zapisów zawartych w **§ 12 pkt 4** oraz **pkt 6** uchwały należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji,

rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem w treści **§ 12 pkt 2, pkt 3** oraz **pkt 5** uchwały, w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, ustalono, że: *„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu: (...) 2) ustala się strefę ochronną od elektrowni wiatrowej związaną z ograniczeniami w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, wyznaczoną od istniejących elektrowni wiatrowych, zgodnie z rysunkami planu nr: 28, 29 i 33, w której wszelkie działania inwestycyjne muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami odrębnymi, gdzie obowiązuje zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych, z zastrzeżeniem pkt 3, 4; 3) w strefie o której mowa w pkt 2, dopuszcza się utrzymanie istniejących budynków mieszkalnych, z możliwością modernizacji, przebudowy i remontu, z zachowaniem ustaleń niniejszej uchwały i przepisów odrębnych; (...) 5) wskazuje się strefę kontrolowaną gazociągów wysokiego ciśnienia o szerokości po 15 m w obie strony od osi gazociągów DN 200 i DN 400, zgodnie z rysunkiem planu nr 28, gdzie obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów zgodnie z przepisami odrębnymi, z zastrzeżeniem pkt 6;”.*

Jednocześnie, Rada Miejska w Sochocinie w ramach § 12 pkt 4 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu: (...) 4)* ***zmiany przepisów prawa i norm, z których będzie wynikała inna niż ustalona w pkt 2 strefa ochronna od elektrowni wiatrowej, nie powodują konieczności zmiany niniejszego planu, zagospodarowanie i użytkowanie terenu zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi****; (...) 6)* ***nie obowiązują ustalenia pkt 5 w przypadku przebudowy gazociągu na nowy, dla którego strefa kontrolowana będzie zgodna z przepisami odrębnymi.”*****, dopuściła możliwość nie stosowania powyższych ustaleń zawartych w § 12 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w przypadku *zmiany przepisów prawa i norm* dotyczących elektrowni wiatrowych, a także *w przypadku przebudowy gazociągu na nowy*.**

Z powyższych ustaleń wynika, że **Rada Miejska w Sochocinie uzależniła możliwość zmiany ustaleń planu miejscowego poza trybem określonym w art. 27 ustawy o p.z.p**.

Ponadto, w treści uchwały, jak wynika z § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały, nie ustalono terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu, w tym przede wszystkim terminu przebudowy gazociągu na nowy.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że określenie terminu przebudowy gazociągu na nowy umożliwiłoby organom Miasta i Gminy Sochocin sformułowanie zapisów, o których mowa w § 12 pkt 6 przedmiotowej uchwały, dotyczących braku obowiązywania ograniczeń

w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów ustalonych w granicach strefy kontrolowanej gazociągu ciśnienia, w ramach ustaleń dotyczących tymczasowego sposobu zagospodarowania, jednakże w sytuacji braku określenia takiego terminu zapisy § 12 pkt 6 uchwały sformułowane zostały na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Analogiczna sytuacja dotyczy ustaleń zawartych w § 12 pkt 4 uchwały dotyczących braku konieczności stosowania zakazu lokalizacji budynków mieszkalnych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, w ramach strefy ochronnej od elektrowni wiatrowej, w przypadku zmiany przepisów prawa i norm w zakresie elektrowni wiatrowych.

Organ nadzoru podkreśla, że stosownie do art. 33 ustawy o p.z.p., *„**Jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany** planu ogólnego lub **planu miejscowego**, **czynności, o których mowa w art. 13i, art. 17 i art. 27b, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.**”*. Oznacza to, iż w przypadku zmiany aktów wyższego rzędu, organy gmin mają możliwość dokonania zmiany obowiązującego planu miejscowego i dostosowania jego ustaleń do obowiązujących przepisów prawnych.

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu oraz zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 10 i pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 8 i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż stosownie do wymogów ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków, które nie wynikają z obowiązujących przepisów, a także z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Sochocinie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.*

Przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w wadliwej części.

Kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nie określonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też w tym przypadku **dopuszczenie braku stosowania ustaleń dotyczących strefy ochronnej od elektrowni wiatrowej oraz strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia bez zmiany planu, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 10 i pkt 11 i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Poglądy zbieżne podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- NSA z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11;
- WSA we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- WSA w Warszawie z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- WSA w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też dopuszcza stosowanie odpowiednich odstępstw, tak jak w tym przypadku, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy jeszcze raz podkreślić, że zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej, a zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza zatem, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących braku stosowania ustalonych szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, w zakresie strefy ochronnej od elektrowni wiatrowej oraz strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia. Tymczasem ustalenia, o których mowa w § 12 pkt 4 i pkt 6 uchwały, zostały wydane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie konieczności przestrzegania zakazów od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/189/2026 Rady Miejskiej w Sochocinie z 20 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sochocin dla fragmentów miejscowości: Biele, Budy Gutarzewskie, Ciemniewo, Drożdżyn, Gutarzewo, Idzikowice, Kępa, Kolonia Sochocin, Kondrajec, Kuchary, Kuchary Żydowskie, Milewo, Niewikla, Pruszkowo, Rzy, Ślepowrony, Wycinki, Żelechy*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/