



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 września 2025 r.

WP-I.4131.178.2025

Rada Gminy Sońsk

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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/130/2025 Rady Gminy Sońsk z 27 sierpnia 2025 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Cichawy, gm. Sońsk”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę Nr XXII/130/2025 *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Cichawy, gm. Sońsk”*.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 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”*.

Powyższą uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 3 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Sońsk z 2 września 2025 r., znak: BR.0711.29.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Sońsk zawiadomienia z 17 września 2025 r., znak: WP-I.4131.178.2025, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z: 1 października 2024 r., 19 listopada 2024 r. oraz 7 stycznia 2025 r., **Wójt Gminy Sońsk wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie** projektu przedmiotowego planu miejscowego dla części obrębu geodezyjnego Cichawy, gm. Sońsk, zaś Rada Gminy Sońsk zainicjowała proces sporządzania planu

miejscowego uchwałą Nr LXXIII/554/2023 z 17 maja 2023 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie, znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4** ustawy zmieniającej: „3. *Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian:* 1) *przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...)* 4) **przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.**”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została **rozpoczęta** i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed **24 września 2023 r.**, przy czym powyższe dotyczy również **trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych**, o których mowa w **art. 17** ustawy o p.z.p., który **winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji**.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);

- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także **ogłosić o wyłożeniu** projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej **7 dni** przed dniem wyłożenia i **wyłożyć** ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu **na okres co najmniej 21 dni** oraz zorganizować w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., **termin nie krótszy niż 14 dni** od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące tego projektu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż **21 dni** od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponownie uzgodnienia w niezbędnym zakresie (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, wyżej wymienione czynności zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem **Wójt Gminy Sońsk, m.in. w ogóle nie wyłożył projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w terminie oraz formie określonej w przywołanym powyżej przepisie, ani też nie ogłosił o jego wyłożeniu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, przeprowadzając w to miejsce konsultacje społeczne, które przeprowadza się dla procedur planistycznych rozpoczętych po 24 września 2023 r.**

W dokumentacji prac planistycznych przekazanej przy przywołanym powyżej piśmie Wójta Gminy Sońsk z 2 września 2025 r., znak: BR.0711.29.2025, zamieszczono bowiem tylko **ogłoszenie z 20 maja 2025 r. o rozpoczęciu konsultacji społecznych**, m.in. w formie zbierania uwag w terminie od 28 maja 2025 r. do 26 czerwca 2025 r. (łącznie przez okres 30 dni).

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przekazanej przez Wójta Gminy Sońsk dokumentacji prac planistycznych, zawierającej ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych zamieszczone m.in. w gazecie „Tygodnik Ciechanowski” z 20 maja 2025 r. oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Sońsku, a także w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Sońsk z 19 września 2025 r., znak: BR.0004.27.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 września 2025 r. znak: WP-I.4131.178.2025.

Organ nadzoru wskazuje, że organy Gminy Sońsk nie posiadają kompetencji do wybierania sobie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca dokonując zmian w ustawie o p.z.p. w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych zdecydował o zmianie trybu sporządzania planu miejscowego, a także jednoznacznie określił, w ramach przepisów intertemporalnych, regulacje przejściowe. W przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą przepisy przed nowelizacją, a zatem, Wójt Gminy Sońsk, jako organ wykonawczy odpowiedzialny za proces sporządzania projektu planu miejscowego, nie był uprawniony do przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz został ustawowo zobowiązany do przeprowadzenia czynności określonych w kolejnych przepisach, o których mowa w art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r.

Powyższe oznaczało konieczność:

- ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz konieczność zorganizowania, w tym czasie, co najmniej jednej dyskusji publicznej;
- wyznaczenia terminu nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wносить uwagi dotyczące tego projektu;
- rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- wprowadzenia zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowienia uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienia radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem m.in. do naruszenia terminu na dokonanie ogłoszeń o wyłożeniu projektu planu, w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, który zgodnie z wolą ustawodawcy winien nastąpić na co najmniej „7 dni przed dniem wyłożenia”, nie zaś najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych (*vide* art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej).

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, iż przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie zbierania uwag w terminie od 28 maja 2025 r. do 26 czerwca 2025 r., czyli przez okres 30 dni,

spełniało wymogi art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r., to jednak biorąc pod uwagę łączny okres minimalnych terminów na wnoszenie uwag (począwszy od pierwszego dnia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu do ostatniego dnia na ich wnoszenie), powinien on wynieść co najmniej 35 dni (21 dni na wyłożenie + 14 dni na wniesienie uwag po wyłożeniu), nie zaś 30 dni.

Organ nadzoru dostrzega, iż zarówno wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, wraz z ustawowo określonymi czynnościami z tym związanymi, jak i obecne konsultacje społeczne, o których mowa w art. 8i ustawy o p.z.p. po nowelizacji, są formą partycypacji społecznej, która w obu formach **powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis tak rozumianej partycypacji społecznej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, niemniej jednak, to nie organy Gminy Sońsk uprawnione są do odpowiedniego doboru form tejże partycypacji, stąd konieczność stosowania rozwiązań ustawowych, które dla procedur rozpoczętych przed nowelizacją nakazują stosowanie partycypacji społecznej w sposób dotychczasowy.

W związku z powyższym, wyłożenie projektu planu miejscowego przez okres co najmniej 21 dni, w trybie art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, wraz z ogłoszeniem o wyłożeniu projektu planu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, zamiast przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie m.in. zbierania uwag, uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Sońsk w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów art. 17 ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślić przy tym należy, iż tytuł oraz brzmienie § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały, wskazują, że przedmiotem uchwały jest zmiana planu miejscowego, a nie nowy plan, co jest sprzeczne z jej treścią oraz formą. Jak wynika bowiem z uchwały intencyjnej Nr LXXIII/554/2023 Rady Gminy Sońsk z 17 maja 2023 r., przystąpiono do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *dla części obrębu geodezyjnego Cichawy, gm. Sońsk*. Tymczasem z treści, a także konstrukcji uchwały wynika, iż jej przedmiotem nie jest zmiana planu miejscowego, lecz nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Sońsk, w granicach obszaru oznaczonego na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały.

Powyższe stanowi naruszenie § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że *„Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”*. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym *„Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”*

W związku z powyższym, Rada Gminy Sońsk w sposób błędny określiła tytuł uchwały oraz błędnie określiła w § 1 ust. 1 uchwały, iż przedmiotem uchwały jest zmiana planu miejscowego, naruszając tym samym § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto, jak wynika z treści:

- § 10 pkt 7 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu 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 ustala się: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa: (...) c) w terenach oznaczonych symbolami 7RZ, 10RZ, 11RZ nie ustala się eksploatacji;*”, **podczas gdy z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, iż teren oznaczony symbolem 7RZ znajduje się poza granicami terenów i obszarów górniczych;**
- § 10 pkt 10 lit. a tiret trzynaste uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu 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 ustala się: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: a) obsługa komunikacyjna: (...) - terenów oznaczonych symbolami 25RZ, 26RZ z terenu drogi lokalnej oznaczonego symbolem 7KDL oraz z terenów dróg komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonych symbolami 3KR, 4KR, (...)*”; **podczas gdy z rysunku planu, wynika, iż teren drogi lokalnej oznaczony symbolem 7KDL nie przylega do terenów 25RZ i 26RZ.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń części tekstowej z rysunkiem planu, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), który stanowi, że „*Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.*”.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w ww. piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Sońsk z 19 września 2025 r., znak: BR.0004.27.2025, w którym stwierdzono, że: „*(...) 3) teren oznaczony symbolem 7RZ znajduje się poza terenami i obszarami górniczymi; 4) tereny oznaczone*

symbolami 25RZ oraz 26RZ mają błędnie określoną obsługę komunikacyjną z terenu drogi lokalnej oznaczonego symbolem 7KDL – organ wnosi zatem o uchylenie fragmentu zapisu planu we wskazanym zakresie i pozostawieniu obsługi komunikacyjnej dla terenu oznaczonego symbolem 26RZ z terenów dróg komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonych symbolami 3KR, 4KR – gdyż obsługa ta będzie wystarczająca w zakresie tego terenu, oraz co do części terenu oznaczonego symbolem 25RZ – tam gdzie teren przylega do wyznaczonych dróg wewnętrznych; (...)”.

Treść przepisów art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Tym samym, ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20.

Dodatkowo zauważyć należy, że z części graficznej uchwały, a także z jej części tekstowej (*vide* § 3 ust. 1 pkt 6 i § 9 pkt 1 uchwały) wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się **tereny rolnictwa z zakazem zabudowy**, oznaczone symbolami: **1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN, 6RN, 7RN, 8RN, 9RN, 10RN, 11RN, 12RN, 13RN, 14RN, 15RN, 16RN, 17RN, 18RN i 19RN.**

Tymczasem, w ramach § 9 pkt 10 lit. b uchwały, odnoszącego się do terenów: 3RN, 4RN, 5RN, 6RN, 7RN, 8RN, 9RN, 10RN, 11RN, 12RN, 13RN, 14RN, 15RN, 16RN, 17RN, 18RN, określono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w ramach których dopuszczono budowę, rozbudowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu zgodnie z przepisami odrębnymi, m.in. sieci elektroenergetycznej napowietrznej, co oznacza, że sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono zakaz zabudowy dla ww. terenów. Z drugiej zaś strony dopuszczono budowę m.in. sieci elektroenergetycznej napowietrznej dla poszczególnych terenów.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z:

- art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane, przez obiekt liniowy należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przez **zabudowę** należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć nie tylko realizację budynków, ale również pozostałych obiektów budowlanych, a więc również budowli.

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo*

budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. (...)”.

Tym samym, określone przeznaczenie dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonych symbolami: 3RN, 4RN, 5RN, 6RN, 7RN, 8RN, 9RN, 10RN, 11RN, 12RN, 13RN, 14RN, 15RN, 16RN, 17RN i 18RN, jest sprzeczne i wzajemnie wyklucza się z ustaleniami zawartymi w § 9 pkt 10 lit. b uchwały.

Ponadto, jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy;
- budowli: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Tymczasem, pomimo dopuszczenia możliwości realizacji infrastruktury technicznej, m.in. projektowanej sieci elektroenergetycznej napowietrznej na terenach:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN i 10MN (*vide* § 4 pkt 10 lit. e oraz lit. i uchwały);
- terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonych symbolami: 3RN, 4RN, 5RN, 6RN, 7RN, 8RN, 9RN, 10RN, 11RN, 12RN, 13RN, 14RN, 15RN, 16RN, 17RN i 18RN (*vide* § 9 pkt 10 lit. b tiret czwarte uchwały),

organy Gminy Sońsk w ogóle nie określiły gabarytów dla tego rodzaju obiektów, a także w przypadku terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, nie ustalono również minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17 oraz z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18.

Dodatkowo, wskazać należy, że zgodnie z 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, co wynika również z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w treści uchwały nie zawarto ustaleń, w tym zakresie, co stanowi o istotnym naruszeniu

zasad sporządzenia planu miejscowego, z uwagi na brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości m.in. dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, czy też terenów produkcji lub usług.

Co więcej, dla jednostek terenowych oznaczonych 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 i 31RZ, przeznaczonych pod zabudowę związaną z rolnictwem;
- 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM, 8RZM, 9RZM, 10RZM, 11RZM, 12RZM, 13RZM, 14RZM, 15RZM, 16RZM, 17RZM, 18RZM, 19RZM i 20RZM, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową,

ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, podczas gdy dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady, nie stosuje się przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), 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*”, 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.*”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 10 pkt 13 oraz § 11 pkt 13 uchwały, dotyczące *podziału nieruchomości*, naruszają dyspozycję art. 92 ust. 1 oraz art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 15 ust. 1 i 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. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że w sposób istotny,

naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

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 z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), 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 Sońsk nie jest dotychczas objęta ustaleniami planu ogólnego gminy.

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 przeciwoerozyjnymi; 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 m.in. części terenów oznaczonych symbolami: **2RZ, 3RZ, 8RZ, 31RZ i 20RZM**, co potwierdzają przekazane przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Sońsk

z 19 września 2025 r. znak: BR.0004.27.2025, informacje z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, z których wynika, że część działek z obrębu Cichawy, jednostka ewidencyjna Sońsk, oznaczonych m.in. numerami ewidencyjnymi: 1/1, 3, 17 i 329/2, stanowi w części grunty orne klasy IIIa (RIIIa), IIIb (RIIIb) oraz pastwiska trwałe klasy III (PsIII).

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej, niezwiązanej 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: § 10 pkt 10 lit. f, lit. g, lit. h, lit. j oraz § 11 pkt 10 lit. f, lit. g, lit. h, lit. j uchwały, Rada Gminy Sońsk dopuściła budowę, przebudowę i rozbudowę urządzeń infrastruktury technicznej, 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 w ramach gruntów rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.**

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., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze.

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, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury

technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami (...)”, 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 rozmieszczenie inwestycji celu publicznego 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.

Ponadto, z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sońsk przyjętego uchwałą Nr XLIV/330/2018 Rady Gminy Sońsk z 31 stycznia 2018 r., zmienioną uchwałą Nr XI/67/2024 z 19 grudnia 2024 r., zwanego dalej „*Studium*”, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w zakresie określenia wskaźnika **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej** dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN, 3MN, 4MN, 5MN i 6MN**, przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, pozostają w sprzeczności z unormowaniami tego Studium.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że **nie narusza on ustaleń studium**.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Analiza tekstu i rysunku kierunków Studium oraz przedmiotowego planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu dla terenów: **1MN, 3MN, 4MN, 5MN i 6MN, położonych w granicach obszaru funkcjonalnego** wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, opisanego w jego legendzie jako: **MR - tereny zabudowy zagrodowej**, naruszają ustalenia Studium, w zakresie określenia **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.**

Z części tekstowej Studium, stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego, część B, rozdział XX pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania wyodrębnionych terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy*”, str. 151, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego określonego jako tereny zabudowy zagrodowej, oznaczonego symbolem **MR**, dla którego dopuszczalnym kierunkiem przeznaczenia jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) – *minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 60% działki budowlanej, (...)*”, **podczas gdy zgodnie z § 4 pkt 6 lit. b uchwały, m.in. dla terenów: 1MN, 3MN, 4MN, 5MN i 6MN, określono minimalny udział**

powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 50%, wbrew wskaźnikom określonym w Studium.

Mając na uwadze wskazane zapisy Studium dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, który na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uznany został przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, to przyjęcie tego wskaźnika w przedmiotowym planie miejscowym dla ww. jednostek terenowych o wartości znacznie odbiegającej od określonej w Studium, wskazują na sprzeczność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Dodatkowo wskazać należy, że z części tekstowej Studium, stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego, część B, rozdział XX pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania wyodrębnionych terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy”*, str. 154, wynika, iż: *„(...) przy granicy z terenami zabudowy mieszkaniowej należy wyznaczyć strefy zieleni zabezpieczającej zabudowę mieszkaniową przed potencjalnymi uciążliwościami zagospodarowania w obszarach PG, (...)”*, podczas gdy w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały wyznaczone strefy zieleni zabezpieczające zabudowę mieszkaniową przed potencjalnymi uciążliwościami, w ramach terenu oznaczonego symbolem 4G, graniczącego bezpośrednio z terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem 3MN.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 całości.

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 XXII/130/2025 Rady Gminy Sońsk z 27 sierpnia 2025 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Cichawy, gm. Sońsk”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/