



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.101.2026

Rada Gminy Sokołów Podlaski

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 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/201/2026 Rady Gminy Sokołów Podlaski z 27 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Sokołów Podlaski”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 8 pkt 5 lit. b;
- § 17 ust. 4, w zakresie w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami: 1RZ, 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM, 8RZM, 9RZM, 10RZM, 12RZM, 13RZM, 14RZM, 15RZM, 16RZM, 17RZM, 18RZM, 19RZM, 20RZM, 22RZM, 23RZM, 24RZM, w zakresie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, za wyjątkiem urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Uzasadnienie

Na sesji 27 marca 2026 r. Rada Gminy Sokołów Podlaski podjęła uchwałę Nr XXXI/201/2026 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Sokołów Podlaski”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 kwietnia 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Sokołów Podlaski z 1 kwietnia 2026 r., znak: AO.0711.93.2026, za pośrednictwem systemu

e-Doręczenia, a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, 13 kwietnia 2026 r., również za pośrednictwem systemu e-Doręczenia. Z kolei rysunek przedmiotowego planu miejscowego, stanowiący załącznik od nr 1 do nr 13, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, został dostarczony w wersji papierowej 23 kwietnia 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 23 kwietnia 2026 r., znak: P.6721.3.9.2025, będącego odpowiedzią na pismo Wojewody Mazowieckiego z 21 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4130.487.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Sokołów Podlaski zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.101.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia 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 aktów planowania 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.

W tym miejscu wskazać należy, iż skoro Rada Gminy Sokołów Podlaski zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXI/123/2025 z 17 lipca 2025 r., zmienionej uchwałą Nr XXXI/200/2026 z 27 marca 2026 r., to zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy po wejściu w życie 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.), tj. po 24 września 2023 r.

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. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W ramach § 8 uchwały, sformułowano *ustalenia w zakresie kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokryć dachowych*, w brzmieniu: „1) dla pokryć dachów zakaz stosowania innych barw niż odcienie brązowego, czerwonego, czarnego, bordowego i grafitu; 2) nakaz pkt. 1 nie dotyczy

pokryć dachowych wynikających z zastosowania materiałów dachowych z lupków, gontów, wiór i strzechy i blachy miedzianej pod warunkiem zachowania naturalnej barwy tych materiałów; 3) dopuszcza się dachy z nawierzchnią urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin oraz dachy solarne i fotowoltaiczne; 4) dla elewacji budynków zakaz stosowania innych barw niż odcienie szarego, żółtego, bieli, beżu i grafitu; 5) zakaz, o którym mowa w pkt. 4 nie dotyczy: a) naturalnej barwy okładzin z drewna, kamienia, cegły i szkła, b) elementów elewacji prezentujących nazwę i logo podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność na danej działce budowlanej.”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w § 8 pkt 5 lit. b uchwały, wykraczają poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, w odniesieniu do których, zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p., określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 2 pkt 16a, pkt 16b i pkt 16d ustawy o p.z.p., „Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) "reklamie" - należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne; 16b) "tablicy reklamowej" - należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem; (...) 16d) "szyldzie" - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawowe pojęcie reklamy jest pojęciem szerokim i oznacza, że upowszechnianie informacji może następować w świetle ww. definicji w **jakiegokolwiek wizualnej formie**. Definicja obejmuje swoim zakresem zarówno tradycyjne nośniki, np. billboardy, plakaty, banery, jak i nowoczesne, np. ekrany LED, projekcje świetlne, niezależnie od materiału, wielkości, technologii czy konstrukcji ich wykonania. Reklama ma mieć z definicji charakter promujący, czyli zmierzać do kształtowania pozytywnego wizerunku, zwiększania rozpoznawalności, zachęcania do działania. W świetle powyższego, uznać należy, iż sformułowanie zawarte w **§ 8 pkt 5 lit. b** uchwały, odnoszące się do kolorystyki **elementów elewacji prezentujących nazwę i logo podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność na danej działce budowlanej**, wpisuje się w ustawową definicję reklamy oraz szyldu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 18 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 860/20, LEX nr 3151318 „(...) Skoro bowiem reklama w myśl przepisu art. 2 pkt 16a u.p.z.p. to działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług, przez upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne, **to przyjąć należy, iż również samo logo czy nazwa firmy wypełnia kwalifikację przekazu wizualnego upowszechniającego informacje o konkretnym przedsiębiorstwie** (reklamującym to przedsiębiorstwo). Jak wskazał NSA w sprawie II OSK 1630/18, wymogiem niezbędnym reklamy nie jest element promujący czy wartościujący (orzeczenia.nsa.gov.pl). Zdaniem sądu w sprawie niniejszej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z reklamą nie jest więc konieczne aby został spełniony wymóg elementu dodatkowego w stosunku do logo czy nazwy firmy. Wystarczy przekaz wizualny, bowiem wynika to wprost z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Skoro więc sporne w sprawie niniejszej litery L. stanowią wizualną formę informacji o przedsiębiorcach (co odpowiada przesłankom z art. 2 pkt 16a u.p.z.p.), to ich wielkość i czytelność (w dzień i w nocy z racji podświetlenia) statuuje i wzmacnia wymagany dla reklamy przekaz wizualny. **Nie bez znaczenia pozostaje również fakt powiązania prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców z budynkiem, na którym instalacje miałyby powstać.** W konsekwencji, tak scharakteryzowane logo stanowi element zachęty dla klientów (element promujący przedsiębiorcę przez jego nazwę), zaś łatwość i dostępność możliwości sprawdzenia (np. w internecie) przedmiotu działalności przedsiębiorców, identyfikowanych po ich nazwie (firmie), przesądza o promocyjnym charakterze spornych liter L. dla działalności przedsiębiorstwa, co wzmacnia ich kwalifikację jako reklamy (przekazu wizualnego) z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Innymi słowy, funkcja informacyjna pełni więc w tym przypadku rolę przekazu wizualnego odpowiadającego definicji reklamy.”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Sokołów Podlaski nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do kolorystyki elementów elewacji prezentujących nazwę i logo podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność na danej działce budowlanej, gdyż ww. ustalenia wykraczają poza elementy planu miejscowego, określone w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.**

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. **Przedmiotowy przepis nie ma jednak**

zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr XXI/123/2025 Rady Gminy Sokółów Podlaski z 17 lipca 2025 r., zmienioną uchwałą Nr XXXI/200/2026 z 27 marca 2026 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Sokółów Podlaski **nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.**

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje przy tym, 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.

Zgodnie z treścią przepisu **art. 2 ust. 1** ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82): „**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 wchodzi 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 przeciwerozryjnymi;* 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.*” Jednocześnie, zgodnie z **art. 2 ust. 3** przywołanej wyżej ustawy „Nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.”.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1RZ, od 1RZM do 10RZM, od 12RZM do 20RZM, od 22RZM do 24RZM**, usytuowane są częściowo klasoużytki gruntowe, będące gruntami rolnymi klasy III.

Konkretyzację przywołanego wyżej ustawowego wymogu uwzględniania w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych odnaleźć możemy w **art. 3 ust. 1** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, iż: „**1. Ochrona gruntów rolnych polega na:** 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.”.

Jeśli zatem teren oznaczony symbolem **1RZ** w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowany został jako **teren zabudowy związanej z rolnictwem** (vide § 25 pkt 1 uchwały), zaś tereny oznaczone symbolami: **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM, 8RZM, 9RZM, 10RZM, 12RZM, 13RZM, 14RZM, 15RZM, 16RZM, 17RZM, 18RZM, 19RZM, 20RZM, 22RZM, 23RZM i 24RZM** w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako **tereny zabudowy zagrodowej** (vide § 26 pkt 1, § 27 pkt 1 uchwały), to docelowo dla nich zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza **art. 7 ust. 1** oraz **art. 7 ust. 2 pkt 1** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **które uniemożliwiają realizację inwestycji na takim terenie, innym niż związany z gospodarką rolną.**

Tymczasem, **wbrew przywołanym wyżej przepisom**, na terenach oznaczonych symbolami **1RZ, od 1RZM do 10RZM, od 12RZM do 20RZM, od 22RZM do 24RZM, dopuszczono realizację infrastruktury technicznej,** w związku z ustaleniami § 17 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. *Dopuszcza się lokalizowanie infrastruktury technicznej poza wymienionymi w ust. 3 terenami, pod warunkiem, że nie wykluczy to możliwości zagospodarowania terenów zgodnie z ustalonym przeznaczeniem.*”.

W świetle powyższego wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej, za wyjątkiem urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,** zaś 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 na cele nierolnicze. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399): „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod

ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wyrażanej po uzyskaniu opinii marszałka województwa. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Organ nadzoru wskazuje, iż na terenach rolnictwa, będących gruntami rolnymi, stanowiącymi użytki rolne klas I-III, nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką rolną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż rolna.

W przypadku stwierdzenia występowania gruntów rolnych, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przed określeniem przeznaczenia dopuszczającego realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, **Rada Gminy Sokołów Podlaski dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1RZ, od 1RZM do 10RZM, od 12RZM do 20RZM, od 22RZM do 24RZM, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze**, co oznacza, że naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w tym 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:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
- 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- 23 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2635/15;
- 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17;
- 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12;
- 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: „(...) *Rada Miasta [...] dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: "Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę,*

rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego. (...)"

W związku z powyższym należy ponownie podkreślić, że w niniejszej sprawie zastosowanie będą tu miały wprost przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego jednoznacznie wynika, że **grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolnicze, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.** Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Gminy Sokołów Podlaski, w ramach ustaleń § 17 ust. 4 uchwały, **dopuszcza realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej**, pomimo ustaleń zawartych w:

- § 25 pkt 1 uchwały, w ramach którego określono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1RZ jako **teren zabudowy związanej z rolnictwem**;
- § 26 pkt 1 oraz § 27 pkt 1 uchwały, w ramach których określono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: **od 1RZM do 10RZM, od 12RZM do 20RZM, od 22RZM do 24RZM** jako **tereny zabudowy zagrodowej**.

W związku z powyższym, Rada Gminy Sokołów Podlaski nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym, *de facto* innego przeznaczenia niż rolnicze, dla terenów obejmujących grunt rolny stanowiący użytek rolny klasy III, **bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze**, **wbrew określonemu w sposób jednoznaczny, przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1RZ, od 1RZM do 10RZM, od 12RZM do 20RZM, od 22RZM do 24RZM.**

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w tym przypadku, naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., a także art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08*”.

Na poparcie prawidłowej wykładni zarówno przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 tej samej ustawy, należy również przywołać, m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: „*(...) Podkreślić należy, iż o ile można zaobserwować liberalizację przepisów odnośnie gruntów rolnych, to ewidentnie ustawodawca nie "rozluźnił" ochrony w stosunku do gruntów leśnych. Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ograniczyły ochrony gruntów leśnych. Od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 25 marca 1995 r., zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących*

własność Skarbu Państwa oraz pozostałych gruntów leśnych na cele nieleśne niezmiennie wymaga z mocy art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzyskania zgody właściwych organów i to niezależnie od powierzchni tych gruntów. Jeśli zatem dana nieruchomość (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny. (...) Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę

do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Współnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu. A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny. Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wylączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić –

jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, stanowi w tym przypadku, istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6, pkt 10 oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 oraz trybu sporządzania planu miejscowego (w zakresie braku uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne), co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad, podobnie zresztą, jak 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 organy 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 XXXI/201/2026 Rady Gminy Sokołów Podlaski z 27 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Sokołów Podlaski”, 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/