



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2026 r.

WP-I.4131.177.2026

Rada Gminy Sochaczew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/191/2026 Rady Gminy Sochaczew z 3 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego fragment wsi Andrzejów Duranowski, gmina Sochaczew - ETAP I, w zakresie ustaleń:

- § 6 ust. 4, w odniesieniu do sformułowania: „(...) lub logo firmy (...)”;
- § 13 ust. 2 pkt 2, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1RNR;
- § 21 ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji 3 czerwca 2026 r. Rada Gminy Sochaczew podjęła uchwałę Nr XXXVII/191/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego fragment wsi Andrzejów Duranowski, gmina Sochaczew - ETAP I.

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 15 czerwca 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Sochaczew z 3 czerwca 2026 r., znak: RG.0002.W.8.2026, a także po raz drugi, 19 czerwca 2026 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 12 czerwca 2026 r., znak: PP 6721.5-12.2022.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, przekazanej dokumentacji prac planistycznych oraz po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, organ nadzoru skierował do Rady Gminy

Sochaczew zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 10 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.177.2026.

Zgodnie z 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 Rada Gminy Sochaczew zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego *dla terenu obejmującego fragment wsi Andrzejów*

Duranowski, gmina Sochaczew - ETAP I uchwałą Nr XLV/243/2022 z 27 lipca 2022 r., zmienionej uchwałą Nr XXX/163/2026 z 25 lutego 2026 r., zaś Wójt Gminy Sochaczew pismem z 31 lipca 2023 r. po raz pierwszy wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem 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. w brzmieniu obowiązującym przed 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Z kolei stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404): „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące*

przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia;”, zaś zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;”.

Jednocześnie, jak wynika z treści:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan ustala: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,”;
- § 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, (...) 4) tereny o różnym przeznaczeniu podstawowym i uzupełniającym oraz warunkach zabudowy i zagospodarowania - wyznacza się przeznaczenie terenu, oznaczone symbolem: a.MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, b.MN-U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, c.U-P – teren usług lub produkcji, d.KDL – teren drogi lokalnej, e.KDD – teren drogi dojazdowej, f.KR – teren komunikacji drogowej wewnętrznej, **g.RNR – teren gruntów ornych oraz upraw**,”;
- § 21 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie gruntów ornych oraz upraw, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1RNR ustala się: 1. Przeznaczenie podstawowe — grunty orne oraz uprawy.”,

co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Ponadto, dla terenu oznaczonego symbolem 1RNR sformułowano ustalenia zawarte w ramach:

- § 12 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu gruntów ornych oraz upraw 1RNR ustala się **zakaz zabudowy**.”;
- § 21 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie gruntów ornych oraz upraw, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1RNR ustala się: (...) 5) **Zakazuje się lokalizacji zabudowy**.”,

podczas gdy jednocześnie, na terenie oznaczonym symbolem 1RNR, dopuszczono realizację infrastruktury technicznej, w związku z ustaleniami, o których mowa w:

- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustalenia w zakresie obsługi terenu w infrastrukturę techniczną. (...) 2) Dopuszcza się prowadzenie nowych sieci infrastruktury technicznej, pod warunkiem, że nie będą naruszać pozostałych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych.”;
- § 21 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie gruntów ornych oraz upraw, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1RNR ustala się: (...) 3. Dopuszcza się lokalizację niezbędnej infrastruktury technicznej.”.

Z powyższego wynika, że w przedmiotowej sprawie, doszło do wykluczających się wzajemnie ustaleń uchwały, w zakresie możliwości lokalizowania infrastruktury technicznej na terenie gruntów ornych oraz upraw, oznaczonym symbolem 1RNR, w ramach którego wprowadzono zakaz zabudowy.

Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Sochaczew zawartego w piśmie z 9 lipca 2026 r., znak: PP 6721.5-13.2022, stanowiącego odpowiedź na pismo organu nadzoru z 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.842.2026, zgodnie z którym: „(...) W odniesieniu do zapisu zawartego w § 13 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały wyjaśniam, co następuje: dla terenu oznaczonego symbolem 1RNR ustalony został zakaz zabudowy, który odnosi się do zakazu zabudowy kubaturowej, co nie dotyczy sieci infrastruktury technicznej. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026r., poz. 524 z późn. zm.), obiekty liniowe i sieci techniczne stanowią budowlę, a nie budynek i mogą być realizowane na całym obszarze objętym planem, o ile nie naruszają przepisów odrębnych. (...)”, bowiem w tym miejscu należy przywołać wyrok 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. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu

*budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. **W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. (...)***

W świetle powyższego, wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przystoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, a także **wzajemnie się wykluczający**.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania

obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na ewidentną wewnętrzną sprzeczność części tekstowej planu miejscowego, która wpływa na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność, która skutkować musi stwierdzeniem nieważności zarówno § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1RNR, jak i § 21 ust. 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż jednoznacznie sformułowane ustaleń dotyczących zarówno co do przeznaczenia terenu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), zasad zabudowy i zagospodarowania terenu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), jak i zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.), zostało zakwalifikowane przez ustawodawcę do obligatoryjnych ustaleń planistycznych, co oznacza, iż ich sformułowanie, w sposób wzajemnie wykluczający się, musi być kwalifikowany w kontekście istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Należy przy zważyć na fakt, iż zamieszczanie w treści planu zapisów informujących o możliwości realizacji infrastruktury technicznej na całym obszarze planu, przy jednoczesnym ustaleniu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1RN, jako terenu gruntów ornych oraz upraw, w ramach którego obowiązuje **zakaz zabudowy i dopuszczenie wprost na ww. terenie lokalizacji niezbędnej infrastruktury technicznej**, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego. Zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem

sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

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, z późn. zm.): „**1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:** 1) *określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;* 2) *pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;* 3) *pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;* 3a) *pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniających 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 przeciwerozrywnymi;* 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) *zrehabilitowane 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, w brzmieniu: „Nie uważa się za grunty rolne grunty znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.”.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że na terenie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 41, położonej w obrębie 0002 Andrzejów Duranowski, występuje grunt rolny klasy III, który usytuowany jest w całości w granicach terenu oznaczonego symbolem **1RNR**.

Konkretyzację przywołanego wyżej ustawowego wymogu uwzględniania w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych odnaleźć możemy w **art. 3 ust. 1** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania

ich na cele nierolnicze, 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, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Jeśli zatem teren oznaczony symbolem **1RNR** w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowany został jako **teren gruntów ornych oraz upraw, z zakazem zabudowy**, to docelowo dla niego zastosowanie znajdą 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.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej 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 powyższej zgody, 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 znajdą bowiem przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, **Rada Gminy Sochaczew dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenu oznaczonego symbolem 1RNR, dla którego 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 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 Sochaczew, w ramach ustaleń zawartych w **§ 13 ust. 2 pkt 2** uchwały, **dopuszcila realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na całym obszarze planu,** w tym, wprost na *terenie gruntów ornych oraz upraw* (vide § 21 ust. 3 uchwały), pomimo przywołanych wyżej ustaleń zawartych w **§ 12 ust. 1** i **§ 21 ust. 5** uchwały, w ramach których wprowadzono **zakaz zabudowy, w granicach terenu oznaczonego symbolem 1RNR.**

W związku z powyższym, Rada Gminy Sochaczew nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym, *de facto* innego przeznaczenia niż rolnicze, dla terenu obejmującego grunt rolny stanowiący użytek rolny klasy III, **bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze, wbrew określonemu w sposób jednoznaczny, zakazu zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1RNR.**

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, 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.

Ponadto, w ramach § 6 ust. 4 uchwały, sformułowano *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, w brzmieniu: „4. Ustala się obowiązek stosowania kolorystyki elewacji obiektów budowlanych w odcieniach bieli, żółci, szarości lub ich pochodnych, o niskim nasyceniu barw (odpowiadające systemowi barwnemu NCS w przedziale od 0000 do 2020) z dopuszczeniem jednolitego dla całego budynku akcentowania fragmentów elewacji okładziną trwałą oraz z dopuszczeniem elementów kontrastowych wynikających z potrzeb dekoracyjnych lub **logo firmy**.”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w § 6 ust. 4 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., „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) **"reklamie"** - należy przez to rozumieć **upowszechnianie w jakiejkolwiek 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 § 6 ust. 4 uchwały, odnoszące się do kolorystyki elewacji obiektów budowlanych, *dopuszczające elementy kontrastowe wynikających z **logo firmy***, 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 Sochaczew nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do kolorystyki elewacji obiektów budowlanych, dopuszczających elementy kontrastowe wynikające z logo firmy, 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 XLV/243/2022 Rady Gminy Sochaczew z 27 lipca 2022 r., zmienionej uchwałą Nr XXX/163/2026 z 25 lutego 2026 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Sochaczew nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

W świetle powyższego stwierdzić należy nieważność przedmiotowej uchwały w zakresie ustaleń § 6 ust. 4, w odniesieniu do sformułowania: „*(...) lub logo firmy (...)*”.

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 oraz istotnego naruszenia trybu (w zakresie braku uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze) sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad, podobnie jak 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 (tak: 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.*”.

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.

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.

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 XXXVII/191/2026 Rady Gminy Sochaczew z 3 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego fragment wsi Andrzejów Duranowski, gmina Sochaczew - ETAP I*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/