WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2026 r.

WP-I.4131.251.2026

Rada Miejska w Wołominie

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 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII-77/2026 Rady Miejskiej w Wołominie z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedle Graniczna w Wołominie - część II*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 1;
- § 16 pkt 2 lit. f tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: *„(...) i usługowych (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Wołominie podjęła uchwałę Nr XXXII-77/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedle Graniczna w Wołominie - część II*.

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, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 września 2026 r., przy piśmie Burmistrza Wołomina z 31 sierpnia 2026 r., znak: WOU.0711.25.2026, a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 2 września 2026 r., znak: WU.6721.1.2023 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 3 września 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Wołominie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 21 września 2026 r., znak: WP-I.4131.251.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 14 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1137.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Wołomina z 15 września 2026 r., znak: WU.6721.1.2023, dotyczące ustaleń planu w zakresie przeznaczenia, a także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, w odniesieniu do ustaleń studium.

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 Miejska w Wołominie zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *Osiedle Graniczna w Wołominie - część II* na podstawie uchwały **Nr LXV-77/2023 z 27 kwietnia 2023 r.**, zaś Burmistrz Wołomina pismem z **18 czerwca 2025 r.**, znak: WU.6721.1.2023, wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, w związku z dopuszczeniem w ramach budynku usługowego funkcji mieszkaniowej.

Z ustaleń zawartych w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały wynika, że: *„1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 1) **budynku usługowym** – należy przez to rozumieć obiekt, w którym minimum 51% powierzchni użytkowej przeznaczone jest pod usługi a maksimum 49% powierzchni użytkowej może zostać przeznaczone pod nie więcej niż jeden lokal mieszkalny;”*, **podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:**

- **§ 16 pkt 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN, 2MN, 3MN, 4MN oraz 5MN**, ustalono: *„(...) 1) przeznaczenie terenu: a) **podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, b) wykluczone: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej;”*;
- **§ 16 pkt 2 lit. f tiret pierwsze** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami **1MN, 2MN, 3MN, 4MN oraz 5MN**, ustalono *zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu*: *„(...) f) maksymalna wysokość zabudowy 10 m, w tym: - dla budynków mieszkalnych i **usługowych** 10 m, - dla budynków garażowych i gospodarczych 6 m,”*;

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, ***budynkiem*** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach*;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez ***budynek mieszkalny jednorodzinny*** *należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo **jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**;*
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez *zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków***, *wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*.

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, w odniesieniu do terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN oraz 5MN, o których mowa w **§ 16 pkt 1 lit. a** uchwały, **wprowadzono w ramach *budynku usługowego***, lokalizację usług o minimalnej powierzchni użytkowej stanowiącej 51% oraz realizację jednego lokalu mieszkalnego, stanowiącego maksymalnie 49% powierzchni użytkowej ww. budynku, co oznacza, że budynek taki faktycznie nie stanowi budynku usługowego, lecz budynek o funkcji mieszanej tj. usługowo – mieszkaniowej, **przy czym kluczowym w sprawie jest fakt, iż funkcja zabudowy mieszkaniowej w granicach ww. terenów możliwa jest do realizacji jedynie w ramach zabudowy jednorodzinnej.**

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis **art. 3 pkt 2a** ustawy Prawo budowlane**, wprost dopuszcza realizację funkcji mieszkalnej i funkcji usługowej jednakże jedynie w ramach budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego**

i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Wskazać przy tym należy, że zarówno w przepisach m.in. ustawy Prawo budowlane oraz w innych ustawach i rozporządzeniach, nie zdefiniowano wprost definicji budynku usługowego, co nie oznacza jednak, że można taki budynek w sposób dowolny definiować łącząc i to w zbliżonych proporcjach (51%/49%) inne funkcje w tym mieszkalne, dla których ustawodawca przewidział legalne definicje, które muszą realizować i wpisywać się w ustalone przeznaczenie terenu. Ponadto w ramach przepisu § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustawodawca zaklasyfikował usługi w ramach budynku użyteczności publicznej, dla którego w treści ww. rozporządzenia zostały zawarte odpowiednie wymogi.

Przywołany wyżej przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane z kolei wprost stanowi o braku możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej **o dowolnej proporcji**, bowiem jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w innej, dowolnej proporcji.

Tym samym stwierdzić należy brak możliwości definiowania *budynku usługowego* w kształcie wynikającym z własnej definicji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, bowiem funkcja mieszkalna w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN oraz 5MN, zgodnie z ustaleniami § 16 pkt 1 lit. a uchwały, może być realizowana jedynie w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, co wynika wprost z przywołanych powyżej przepisów art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Co więcej w ramach tzw. władztwa planistycznego gmina nie posiada kompetencji do wprowadzenia własnych definicji, które stać będą w oczywistej kolizji z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć *„budynku”* i *„budynku mieszkalnego jednorodzinnego”,* o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia *„zabudowy jednorodzinnej”* zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania legalnych definicji, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez wprowadzenie dodatkowych możliwości realizacji funkcji mieszkalnej w budynku usługowym, który faktycznie, wobec określonych proporcji stanowi budynek usługowo – mieszkaniowy, z drugiej zaś strony, realizacja tak zdefiniowanego *budynku usługowego* pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które pozostają w sprzeczności zarówno z legalnymi definicjami, jak i z przeznaczeniem terenu, które należy dekodować w oparciu o te definicje.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze również fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i **lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**.

W świetle przeznaczenia terenów określonych w **§ 16 pkt 1 lit. a** uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja *budynku usługowego***, o jakim mowa w **§ 4 ust. 1 pkt 1** uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny**, zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zaś w kontekście zabudowy usługowej, powstać może co najwyżej budynek, w którym faktycznie realizowaną funkcją będzie funkcja usługowa.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinnym dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinnymi w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowalne (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA

z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinnymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, zaś budynek usługowy to budynek w ramach którego realizowana ma być faktycznie funkcja usługowa, wobec czego **Rada Miejska w Wołominie nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Wołominie winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego

prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Wołominie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa,*

takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych".

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej."*. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: *„Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu."*;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2."*;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych"*.

W judykaturze w sposób bezsprzeczny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: *„1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę,*

na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica" 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą*: definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*

W tej sytuacji uznać należy, iż definicja, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w świetle ustalonego przeznaczenia terenu narusza w sposób istotny przepisy: art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia.

Opisana powyżej kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24,
- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24,
- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24
- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie"*, w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) W ocenie NSA, **podzielić należy stanowisko Wojewody**, że brak*

było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania ***„mieszkalno-usługowych”*** *prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)”*. NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”,* m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: *„(...), mieszkalno-usługowych (...)”*, z uwagi na fakt, iż *„(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały, określono: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”,* ***co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego.*** *Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej* ***30%*** *powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że* ***powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku***. ***Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku***

mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane*. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)"*.

Ponadto, Rada Miejska w Wołominie w:

- **§ 17 pkt 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 11MN-U, 12MN-U, 13MN-U, 14MN-U oraz 15MN-U**, ustaliła: *„(...) 1) przeznaczenie terenu: a) **podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług,** b) wykluczone: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej;"*;
- **§ 17 pkt 2 lit. b, lit. g tiret pierwsze i lit. h oraz pkt 3** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 11MN-U, 12MN-U, 13MN-U, 14MN-U oraz 15MN-U** ustaliła *zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu*: *„(...) b) **budynki usługowe** realizowane jako wolnostojące, (...) g) maksymalna wysokość zabudowy 10 m, w tym: - dla budynków mieszkalnych i **usługowych** 10 m, (...) h) dachy dwu lub wielospadowe, o nachyleniu połaci do 45°, z dopuszczeniem dachów jednospadowych i dachów płaskich na **budynkach usługowych** i garażowych; 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, z zastrzeżeniem pkt.4: 800 m^2 na jeden budynek mieszkalny lub usługowy;"*;
- **§ 18 pkt 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **5MN-U, 9MN-U oraz 10MN-U** ustaliła: *„(...) 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe: **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**, b) wykluczone: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej;"*;
- **§ 18 pkt 2 lit. b, lit. g tiret pierwsze i lit. h oraz pkt 3** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **5MN-U, 9MN-U oraz 10MN-U** ustalono *zasady kształtowania zabudowy*

i wskaźniki zagospodarowania terenu: *„(...) b)* ***budynki usługowe realizowane jako wolnostojące,*** *(...) g) maksymalna wysokość zabudowy 10 m, w tym: - dla budynków mieszkalnych i* ***usługowych*** *10 m, (...) h) dachy dwu lub wielospadowe, o nachyleniu połaci do 45°, z dopuszczeniem dachów jednospadowych i dachów płaskich na* ***budynkach usługowych*** *i garażowych; 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, z zastrzeżeniem pkt.4: 800 m^2 na jeden budynek mieszkalny lub usługowy;".*

Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Wołominie, również w przypadku terenów, dla których określono przeznaczenie podstawowe jako **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi,** oznaczonych w planie kolejnymi symbolami od **1MN-U do 15MN-U, wprowadziła w ramach *budynku usługowego***, lokalizację usług o minimalnej powierzchni użytkowej stanowiącej 51% oraz realizację jednego lokalu mieszkalnego, stanowiącego maksymalnie 49% powierzchni użytkowej ww. budynku, co oznacza, że budynek taki faktycznie nie stanowi budynku usługowego, lecz budynek o funkcji mieszanej tj. usługowo – mieszkaniowej, **przy czym kluczowym w sprawie jest fakt, iż funkcja zabudowy mieszkaniowej w granicach ww. terenów, analogicznie jak do terenów oznaczonych symbolem MN, możliwa jest do realizacji jedynie w ramach zabudowy jednorodzinnej, nie zaś usługowej w kontekście dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały.**

W świetle przeznaczenia terenów określonych w **§ 17 pkt 1 oraz § 18 pkt 1** uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja *budynku usługowego***, o jakim mowa w **§ 4 ust. 1 pkt 1** uchwały. Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny**, zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zaś w kontekście zabudowy usługowej, powstać może co najwyżej budynek, w którym faktycznie realizowaną funkcją będzie funkcja usługowa.

Stwierdzić należy zatem, iż ww. ustalenia uchwały stanowią o istotnym naruszeniu przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP, w związku z dopuszczeniem w ramach budynku usługowego funkcji mieszkaniowej.

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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne

naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII-77/2026 Rady Miejskiej w Wołominie z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedle Graniczna w Wołominie - część II*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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/