



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 maja 2026 r.

WP-I.4131.124.2026

### Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim

#### 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 380/2026 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 27 kwietnia 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Władków w gminie Grodzisk Mazowiecki”, w zakresie ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 3;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US-UK.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 380/2026 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Władków w gminie Grodzisk Mazowiecki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 67 ust. 3 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 29 kwietnia 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-2abecf00-c095-42b8-a091-c36d296fb954), a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z 29 kwietnia 2026 r., znak: WPP.6721.6.2024 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 30 kwietnia 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.124.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 14 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.589.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z 19 maja 2026 r., znak: WPP.6721.6.2024, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grodzisk Mazowiecki, przyjętego uchwałą Nr 588/2010 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 3 marca 2010 r., zmienionego uchwałą Nr 337/2012 z 22 maja 2012 r., uchwałą Nr 738/2018 z 30 maja 2018 r., uchwałą Nr 185/2019 z 30 września 2019 r., uchwałą Nr 768/2022 z 29 czerwca 2022 r. oraz uchwałą Nr 978/2023 z 28 czerwca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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 Grodzisku Mazowieckim zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla wsi Władków w gminie Grodzisk Mazowiecki* na podstawie uchwały Nr 1133/2024 z 28 lutego 2024 r., zmienionej uchwałą Nr 100/2024 z 30 października 2024 r. oraz uchwałą Nr 293/2025 z 29 października 2025 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”;*
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: *„1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.**”;*

– art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, 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; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Miejską w Grodzisku Mazowieckim uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

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

uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.), stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie **innego przeznaczenia terenu**, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), **w planie miejscowym niż w studium**, należy zakwalifikować, jako **istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego**

**nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej, odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **1US-UK**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przed wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1US-UK**, stosownie do dyspozycji § 21 pkt 1 uchwały, stanowi **teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda. Natomiast zgodnie z rysunkiem Studium pn. *kierunki rozwoju i polityka przestrzenna gminy*, stanowiącym załącznik nr 5 do uchwały Nr 978/2023 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 28 czerwca 2023 r., teren zabudowy usługowej oznaczony w planie symbolem **1US-UK**, znajduje się w Studium w **obszarze funkcjonalnym**, określonym jako **tereny rolnicze – użytki zielone o znaczeniu przyrodniczym (symbol Re).**

W tym miejscu należy przywołać ustalenia części tekstowej Studium, zawarte w dziale IV pn. „*POLITYKA W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ*”, dotyczące ww. obszaru funkcjonalnego, zgodnie z którymi: „(...) *Wskazuje się tereny tworzące system przyrodniczy gminy Grodzisk Mazowiecki, w obrębie którego zabudowa będzie wykluczona albo realizowana w ograniczonym zakresie i przy określonych w studium i uszczegółowionych w planach miejscowych ograniczeniach:* ▪ *tereny rolnicze – użytków rolnych (R) grunty rolne wysokich klas bonitacyjnych;* ▪ **tereny rolnicze – użytki zielone (Re) tereny o znaczeniu przyrodniczym;** *tereny lasów (Ls); tereny wód powierzchniowych śródlądowych. (...)*” (vide str. 234). Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi kierunków zmian zagospodarowania i użytkowania ustalonymi w Studium (vide str. 234 i 235) dla obszaru oznaczonego symbolem **Re** ustalono: „(...) ▪ *zakaz zabudowy za wyjątkiem dopuszczenia:* - *na terenach dolin wód powierzchniowych, cieków i zbiorników wodnych: wznoszenia obiektów służących gospodarce wodnej;* - *na terenach rolniczych<sup>1)</sup> (R, Re): lokalizacji obiektów służących produkcji rolnej zgodnie z przepisami odrębnymi oraz prac budowlanych przy już istniejących obiektach budowlanych (zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej czyli zabudowy, o której mowa w przepisach odrębnych w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych);* - *na terenach lasów: lokalizacji obiektów służących produkcji leśnej zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gruntów leśnych;<sup>1)</sup> - realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej w tym łączności publicznej; (...)*”.

Z kolei ze stanowiska Burmistrza Grodziska Mazowieckiego, przedstawionego w piśmie z 19 maja 2026 r., znak: WPP.6721.6.2024 wynika, iż: „(...) W zakresie terenu oznaczonego symbolem IUS-UK, wyjaśniam: Teren w dokumencie Studium znajduje się na terenie Re. Jednocześnie Studium dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym przewiduje wyjątek: INWESTYCJE CELU PUBLICZNEGO O ZNACZENIU LOKALNYM [str. 253 dokumentu Studium]: Studium dopuszcza realizację inwestycji liniowych z zakresu infrastruktury technicznej oraz usług publicznych na całym obszarze gminy, bez względu na funkcję pełnioną przez ten obszar. Zgodnie z §5 ust. 2 tekstu planu: ust. 2. Ustala się, że granicami terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym są tereny usług sportu i rekreacji oznaczone symbolem US, tereny usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki oznaczone symbolem US-UK, teren wód powierzchniowych śródlądowych oznaczony symbolem 28WS, tereny dróg lokalnych KDL, tereny dróg dojazdowych KDD. Wobec powyższego ustalenie terenu IUS-UK będącego inwestycją celu publicznego o znaczeniu lokalnym (działka stanowi własność Gminy Grodzisk Mazowiecki) na terenie Re w Studium jest zgodne z dokumentem Studium.”.

Należy zauważyć, iż mając na uwadze przywołaną wyżej treść **§ 5 ust. 2** uchwały, to obowiązkiem Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem IUS-UK oraz odnoszących się do niego zasad zagospodarowania i zabudowy, w kontekście inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), w odniesieniu do przywołanych wyżej zapisów Studium, dopuszczających realizację usług publicznych w ramach inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym na całym obszarze gminy, bez względu na funkcję pełnioną przez ten obszar.

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, **stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

Zgodnie zaś z **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami: „**Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:** 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk

i urzędzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenazowych, przewodów i urzędzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urzędzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urzędzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 2b) budowa i utrzymywanie instalacji i urzędzeń służących do przesyłania, dystrybucji lub magazynowania wodoru, a także innych obiektów i urzędzeń niezbędnych do korzystania z tych instalacji i urzędzeń; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urzędzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2026 r. poz. 68); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urzędzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urzędzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urzędzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 498 i 1535) wraz z zespołem urzędzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 r. poz. 264); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) **budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych**; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora

wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366, 820

i 1456), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod **publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa**; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Powyższe oznacza, iż uchwalony plan miejscowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **1US-UK**, wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym katalogu tego nie można traktować rozszerzająco, lecz literalnie, w tym także w kontekście ustaleń **§ 5 ust. 2** uchwały. Innymi słowy, jedyną dopuszczalną formą przeznaczenia, zagospodarowania i zabudowy ww. terenu w przedmiotowym planie miejscowym, w kontekście zapisów Studium, może być wyłącznie predysponowanie ich dla potrzeb lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., a więc ściśle określonych – limitowanych - celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tymczasem, zarówno w legendzie rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1, określono jako przeznaczenie terenu **US-UK - teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki**, jak również w ustaleniach szczegółowych części tekstowej planu miejscowego, zawartych w **§ 21 pkt 1 i pkt 8 lit. d tiret szóste** uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1US-UK** ustala się: 1) przeznaczenie: teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki; (...) 8) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: zgodnie z § 10, przy czym: (...) d) ustala się wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) - maksymalną wysokość zabudowy: 12 m dla budynków usługowych, (...)”, **zamiast określenia wprost, możliwości odpowiednio np. budowy i utrzymywania pomieszczeń dla samorządowych instytucji kultury**

w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych obiektów sportowych, urządzania, w tym budowy lub przebudowy publicznie dostępnych samorządowych: ciągów pieszych, placów, parków, promenad lub bulwarów, o których mowa w treści **art. 6 pkt 6 i 9c** ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym planie miejscowym **dopuszczono zatem szeroko rozumianą zabudowę usług sportu lub usług kultury i rozrywki**, podczas gdy mając na uwadze treść § 5 ust. 2 uchwały, **Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim miała obowiązek odwołania się wprost do celów publicznych i określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia ww. terenu wyłącznie w odniesieniu do realizacji celów publicznych określonych w art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zaś bliżej nie zdefiniowanych usług publicznych. Innymi słowy, Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym realizacji innych celów, niż określone jako inwestycje celu publicznego w **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro w treści **§ 5 ust. 2** uchwały, ustalono m.in. tereny **US-UK** jako *tereny rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym*.

W kontekście ustaleń Studium, należy stwierdzić, iż w podjętej przez Radę Miejską w Grodzisku Mazowieckim uchwale Nr 380/2026 z 27 kwietnia 2026 r. **brak jednoznacznego odniesienia do realizacji wyłącznie usług publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mimo zapisów § 5 ust. 2 uchwały**. Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium**. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz Grodziska Mazowieckiego oraz Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego**.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;

- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Organ nadzoru jednocześnie podkreśla, że formułując ustalenia w ramach końcowej uchwały w przedmiocie planu miejscowego, należy mieć na względzie fakt, iż 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.

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.

Stosownie do dyspozycji § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 1 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia.

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów, bowiem ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania, nie zostały dookreślone w kontekście dyspozycji **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ramach terenu oznaczonego symbolem **1US-UK**, a tym samym wbrew ustaleniom **§ 5 ust. 2** uchwały, nie uwzględniła określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie.

W związku z powyższym organ nadzoru ponownie wskazuje, iż **przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej**, z uwagi na dopuszczenie do realizacji innych celów, niż wymienione enumeratywnie w **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu wskazać należy, że w ramach **§ 10 ust. 2** uchwały, sformułowano *zasady kształtowania kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów*, w brzmieniu: „1) ustala się stosowanie odcieni elewacji spośród kolorów: białego, beżowego, kremowego i szarego, z uwzględnieniem pkt 2; 2) dopuszcza się stosowanie odcieni elewacji spoza wyznaczonych kolorów

wyłącznie na fragmentach ścian budynku, takich jak pasy cokołowe, gzymsy oraz inne ozdobne elementy i detale architektoniczne, nieprzekraczających 10% powierzchni danej elewacji, a także na ścianach z zastosowaniem technologii solarnych; 3) **dopuszcza się kolorystykę stanowiącą logo inwestycji lub inwestora na powierzchni nieprzekraczającej 10% powierzchni elewacji**; 4) zakazuje się stosowania na elewacjach okładzin typu siding, płytek glazury, blachy falistej; 5) dopuszcza się przeszklenia elewacji budynku; 6) dopuszcza się stosowanie technologii solarnych na elewacji budynku; 7) ustala się stosowanie kolorystyki pokrycia dachów spośród kolorów: grafitowego, czarnego, szarego, brązowego i czerwonego, z uwzględnieniem pkt 8; 8) dopuszcza się stosowanie technologii dachów solarnych; 9) nakazuje się ujednoczenie kolorystyki pokrycia dachów innych niż płaskie, dla budynków zlokalizowanych na jednej działce budowlanej;”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w § 10 ust. 2 pkt 3 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.**

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 organ nadzoru zwraca uwagę, że stosownie do art. 2 pkt 16a, pkt 16b i pkt 16d ustawy o p.z.p., „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) **"reklamie"** - należy przez to rozumieć **upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, 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 § 10 ust. 2 pkt 3 uchwały, odnoszące się do kolorystyki stanowiącej logo inwestycji lub inwestora na powierzchni nieprzekraczającej 10% powierzchni elewacji, 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 Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do kolorystyki stanowiącej logo inwestycji lub inwestora na powierzchni nieprzekraczającej 10% powierzchni elewacji, 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 1133/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 28 lutego 2024 r., zmienioną uchwałą Nr 100/2024 z 30 października 2024 r. oraz uchwałą Nr 293/2025 z 29 października 2025 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, co należy również kwalifikować w kontekście naruszenia art. 7 Konstytucji RP.**

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 nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa

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

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

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

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

do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 380/2026 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 27 kwietnia 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Władków w gminie Grodzisk Mazowiecki”, 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/