WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 października 2026 r.

WP-I.4131.256.2026

Rada Gminy Klembów

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 XXVI.250.2026 Rady Gminy Klembów z 26 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Krusze w gminie Klembów – obszar „A”*, w zakresie:

- § 6 pkt 1 lit. e;
- § 7 pkt 3 lit. d;
- § 7 pkt 4 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) pkt 6 lit. b (...)”*;
- § 7 pkt 4 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) pkt 3-5 (...)”*;
- § 7 pkt 4 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) pkt 12 lit. b (...)”*;
- § 9 pkt 2 lit. h;
- § 9 pkt 3 lit. h;
- § 28, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) 28 (...)”*;
- § 30 pkt 5 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) minimum 15,0 m (...)”*;
- części graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 28L;
- części graficznej, w zakresie opisu do legendy, w odniesieniu do oznaczenia MNW;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 8MN, 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 9MN-U, 10MN-U, 11MN-U, 12MN-U, 13MN-U, 14MN-U, 15MN-U, 16MN-U, 17MN-U, 3U, 1U-ZP, 5U-P, 6U-P, 7U-P, 8U-P, 9U-P, 4RN, 8RN, 19RN, 20RN, 34RN, 35RN, 2WS, 3WS, 8L, 10L, 11L, 23L, 24L, 25L, 2KDL, 12KDD, 23KDD, 25KDD, 26KDD, 28KDD, 29KDD, 30KDD oraz 31KDD.

Uzasadnienie

Na sesji 26 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Klembów podjęła uchwałę Nr XXVI.250.2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Krusze w gminie Klembów – obszar „A”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 2 września 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-717808bd-f415-4d50-801a-161f66673289), przy piśmie Wójta Gminy Klembów z 31 sierpnia 2026 r., znak: GOŚ.6721.4.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Klembów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 21 września 2026 r., znak: WP-I.4131.256.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z: 10 września 2026 r. i 15 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1119.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Klembów, zawarte w piśmie z 11 września 2026 r., znak: GOŚ.6721.4.2024, dotyczące ustaleń planu w zakresie przeznaczenia, a także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, w odniesieniu do ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, przyjętego uchwałą Nr XXV.300.2017 Rady Gminy Klembów z 27 kwietnia 2017 r., zmienionego uchwałami Nr XLII.448.2022 z 27 października 2022 r. oraz Nr V.40.2024 z 26 września 2024 r., zwanego dalej *„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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Klembów zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego na podstawie uchwały Nr VII.63.2024 z **28 listopada 2024 r.**, zmienionej uchwałą Nr XXV.243.2026 z 29 lipca 2026 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdą 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 31 sierpnia 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 niezakończone 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 31 sierpnia 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 Gminy Klembów 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. 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 uchwala 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 terenów oznaczonych symbolami: **od 1MN-U do 17 MN-U oraz 3U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że:

- tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami **od 1MN-U do 16MN-U**, stosownie do dyspozycji **§ 17 pkt 1** uchwały oraz **§ 18 pkt 1** uchwały, stanowią **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**;
- teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **3U**, stosownie do dyspozycji **§ 20 pkt 1** uchwały, stanowi **teren usług**,

co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda. Natomiast zgodnie z rysunkiem Studium, zatytułowanym *„Kierunki i polityka przestrzenna”* (*vide* załącznik nr 3 do uchwały Nr V.40.2024 Rady Gminy Klembów z 26 września 2024 r.), zarówno tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczone w planie symbolami **od 1MN-U do 16MN-U**, jak i teren usług, oznaczony w planie symbolem **3U**, znajdują się w Studium w obszarze funkcjonalnym, określonym jako **tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo – usługowe (symbol MU)**;

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w dziale pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania strefy zainwestowanej: terenów mieszkaniowo – usługowych, rozwoju rekreacji, oraz aktywności gospodarczej i infrastruktury technicznej”* dotyczących ww. obszaru funkcjonalnego **MU** wynika, że*: „(…) 4.1. Tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo – usługowe (**MU**, MM, MUt, MUw) Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu: **Minimalny % udziału powierzchni biologicznie czynnej:***

▪ wielofunkcyjna zabudowa mieszkaniowo-usługowa - 50%, *▪ wielofunkcyjna zabudowa mieszkaniowo-usługowa wraz z zabudową zagrodową – 40%. Od wielkości tych dopuszcza się odstępstwa w ramach zwartej zabudowy „starych" wsi, gdzie wskazane jest dogęszczenie zabudowy, ▪ wielofunkcyjna zabudowa mieszkaniowo-usługowa przekształcona z terenów zabudowy rekreacji indywidualnej – 50%. (...) Dla obiektów już istniejących, a wymagających modernizacji, wskaźniki: wysokości zabudowy, ilości kondygnacji, intensywności zabudowy oraz* ***powierzchni biologicznie czynnej pozostają jak w stanie istniejącym lub nie mogą przekroczyć parametrów ustalonych dla nowej zabudowy****. (...)"* (*vide* str. 97).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w ramach:

- **§ 17 pkt 2 lit. d** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem 1MN-U, 2MN-U, 3MN U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 9MN-U, 10MN-U, 11MN-U, 12MN-U, 13MN-U, 14MN-U, 15MN-U i 17MN-U ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej:* ***40%,****"*;
- **§ 18 pkt 2 lit. d** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na części graficznej planu symbolem 16MN-U ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej:* ***40%,****"*;
- **§ 20 pkt 2 lit. c** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem 3U i 5U ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej:* ***20%,****"*.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Klembów ustalając parametry określone w § 17 pkt 2 lit. d uchwały, § 18 pkt 2 lit. d uchwały oraz § 20 pkt 2 lit. c uchwały, naruszyła zapisy obowiązującego Studium, bowiem minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla powyższego obszaru funkcjonalnego, oznaczonego w Studium symbolem **MU**, powinien wynosić co najmniej **50%** i to tej wartości granicznej powinna przestrzegać Rada Gminy Klembów, ustalając ww. wskaźnik dla terenów oznaczonych w planie symbolami: od 1MN-U do 17MN-U oraz 3U.

Jak wynika ze stanowiska Wójta Gminy Klembów, zawartego w piśmie z 18 września 2026 r., znak: GOŚ.6721.4.2024, stanowiącego odpowiedź na pismo organu nadzoru z 15 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1119.2026: *„(...) W odniesieniu do ustalonego minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych kolejnymi symbolami: od 1MN-U do 17MN-U oraz 3U, o których mowa w: § 17, § 18 i § 20 uchwały, w kontekście obowiązujących ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów wyjaśniam: − w § 17 i w § 18 uchwały określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na 40%, − w § 20 uchwały określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na 20%,*

paragraf ten dotyczy terenów 3U i 5U. ***Zgodnie z ustaleniami Studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na tych terenach określono na 50%, jednak Studium dopuszcza korekty ustalonych w nim parametrów zabudowy.*** *Studium ustala, że „Warunki zagospodarowania terenów, o których mowa powyżej należy kształtować indywidualnie w dostosowaniu do wielkości i rodzaju pełnionej funkcji". W związku z powyższym, na podstawie analiz istniejących i planowanych inwestycji o tym charakterze w obrębie Krusze, z uwagi na lokalizację wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych i możliwą lokalizację usług, wielkości udziału powierzchni biologicznie czynnej na tych terenach określono jak w uchwale. Ponadto Studium dopuszcza dla terenów „wielofunkcyjnej zabudowy mieszkaniowo usługowa wraz z zabudową zagrodową" udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 40%.* ***Od wielkości tych dopuszcza się odstępstwa w ramach zwartej zabudowy „starych" wsi, gdzie wskazane jest dogęszczenie zabudowy". Większość terenów MN-U, szczególnie tereny położone wzdłuż ulicy Kryształowej (2KDL),*** *to tereny centrum starej wsi, gdzie miesza się istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z istniejącą zabudową zagrodową.* ***Wiele działek, na których znajdują się budynki inwentarskie, ma udział PBC mniejszy niż 50%.*** *Dla terenów tych wskazano przeznaczenie pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług MN-U, ponieważ zabudowa zagrodowa przestaje stopniowo pełnić swoją funkcję i zamienia się w zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, ale istniejące zbudowania gospodarskie powodują, że istniejące parametry są niższe niż wskazane w Studium. (...)".*

Odnosząc się do ww. stanowiska, wskazać należy, iż organ nadzoru nie podziela go, bowiem powoływanie się na zapis w Studium zawarty na stronie 97, w brzmieniu: *„Od wielkości tych dopuszcza się odstępstwa w ramach* ***zwartej zabudowy*** *„starych" wsi, gdzie wskazane jest dogęszczenie zabudowy,"*, może dotyczyć co najwyżej sytuacji wyjątkowych i nie pozostających wprost w oczywistej kolizji z ustaleniami Studium. Powyższy zapis należy zatem traktować jako odstępstwo od przyjętych rozwiązań przestrzennych, którego użycie winno być szczegółowo uzasadnione, albowiem jakiekolwiek ustalenia Studium w tym zakresie stanowiłyby fikcję co do wytycznych, które mają charakter ustaleń wiążących przy sporządzaniu planu miejscowego. W przedmiotowej sprawie, ww. zapis został wykorzystany przez Radę Gminy Klembów w sposób nadmiarowy, bowiem w granicach terenów oznaczonych w planie symbolami: od 1MN-U do 17MN-U oraz 3U, znajdują się działki **niezabudowane**, które położone są z dala od **zwartej zabudowy**. Wskazać należy, że zarówno w dokumentacji prac planistycznych, jak i w przywołanych wyjaśnień Wójta Gminy Klembów, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 14 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4130.455.2026, brak szczegółowych analiz, z których wynikałaby zasadność zastosowania ww. ustaleń Studium.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż wszelkie parametry i wskaźniki określone w planie miejscowym nie odnoszą się do istniejącej zabudowy, lecz do nowych realizacji, na podstawie ustaleń przedmiotowego planu miejscowego. Ponadto jeżeli w stanie istniejącym faktycznie część z działek została już zabudowana i zagospodarowana intensywniej niż wynika to z parametrów i wskaźników określonych w Studium, to obowiązkiem organów Gminy Klembów było ich ustalenie a następnie inkorporowanie, w odniesieniu do każdej z działek z osobna, do ustaleń planu miejscowego, a czego w omawianej sprawie nie uczyniono.

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 Wójt Gminy Klembów i Rada Gminy Klembów. **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.

Wskazane powyżej ustalenia wprost naruszają ustalenia Studium, stanowiąc o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i 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 1, 2 i 4 ustawy zmieniającej. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu należy przywołać art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p.: *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”*, co zostało skonkretyzowane w **§ 4 pkt 8** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 8) ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;”*. Z kolei § 7 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia określa, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. *granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy*.

Wskazać należy, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się obszary kolejowe stanowiące tereny zamknięte, zatem zastosowanie będą miały przepisy odrębne związane z transportem kolejowym, w tym m.in. przepisy ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234, z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ust. 1, 2 i 4 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym: *„1. Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. 2.* ***Budowle***

i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m*, z zastrzeżeniem ust. 4. (...) 4.* ***Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.".***

Obszarem kolejowym jest zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy *„(...) powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi,* ***na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy".*** **Powyższe oznacza, że w granicach takiego obszaru znajdować się może jedynie droga kolejowa, o której mowa w art. 4 pkt 1a ustawy o transporcie kolejowym, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.**

Dodatkowo ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1247, z późn. zm.).

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- **§ 3 pkt 2 lit. a i lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„Oznaczenia graficzne na części graficznej planu: (...) 2) informacje planu wynikające z przepisów odrębnych: a) teren zamknięty kolejowy, b) granica strefy ograniczeń zabudowy od obszaru kolejowego;"*;
- **§ 10 pkt 1, pkt 2 i pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu: 1) wskazuje się strefę ograniczeń zabudowy od obszaru kolejowego* ***(10 m od granicy obszaru kolejowego)****, w której obowiązuje zagospodarowanie na warunkach przepisów odrębnych z zakresu transportu kolejowego, w tym zakaz lokalizacji w sąsiedztwie obszaru kolejowego obiektów i urządzeń mogących w jakikolwiek sposób zagrażać bezpieczeństwu ruchu kolejowego; 2) obowiązuje lokalizacja budowli, budynków, drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie obszaru kolejowego, zgodnie z przepisami odrębnymi; 3) na terenie położonym w potencjalnym zasięgu oddziaływania komunikacji kolejowej ustalonym na podstawie przepisów odrębnych ustala się zasadę ograniczania emisji hałasu oraz drgań, poprzez stosowanie rozwiązań*

technicznych zapewniających warunki akustyczne w budynkach zgodnie z przepisami odrębnymi a także eliminujących negatywny wpływ drgań generowanych przejazdami pociągów, zarówno na konstrukcję budynków jak i na ludzi przebywających w pomieszczeniach usytuowanych w budynkach zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania linii kolejowej, a także racjonalne rozmieszczenie pomieszczeń w budynku i zapewnienie wymaganej izolacyjności przegród zewnętrznych;",

co stanowi odzwierciedlenie na rysunku planu, na którym w odległości 10 m od *terenów komunikacji kolejowej* wkreślono ww. strefę.

Mając na względzie ww. przepisy odrębne, Wojewoda Mazowiecki pismem z 10 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1119.2026zwrócił się do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, z wnioskiem o przekazanie informacji na temat stanowiska ww. organu, w odniesieniu do przyjętych rozwiązań przestrzennych w ramach ww. uchwalonego planu miejscowego, w kontekście wydanego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego postanowienia z 10 października 2025 r., znak: DOP-WUPM.481.1151.2025.2.DK, z którego wynika, że: *„(...) w części graficznej strefa ograniczeń została wyznaczona w odległości 10 m od granicy obszaru kolejowego, a zatem* ***nie uwzględnia ona w całości przepisów odrębnych z zakresu transportu kolejowego, w tym przede wszystkim § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. Potwierdzają to również ustalenia w części tekstowej*** *(...) Stosownie do treści § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. „roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej iż 4 m od granicy obszaru kolejowego, przy czym przepisu tego nie stosuje się do robót ziemnych związanych z budową, utrzymaniem, remontem i modernizacją linii kolejowej. Wykonywanie robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego powinno być każdorazowo uzgadniane z zarządcą infrastruktury". **W związku z tym, w części graficznej oraz tekstowej projektu planu należy skorygować zasięg strefy ograniczeń bądź wyznaczyć dodatkową strefę ograniczeń, tak aby uwzględniała ww. przepisy odrębne w zakresie transportu kolejowego.** (...)".*

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 16 września 2026 r., znak: DGP-WUPM.485.1.39.2026.2.DK, ww. organ poinformował, że: *„(...)* ***informuję, że przedmiotowy plan nie uwzględnia warunków wskazanych w postanowieniu Prezesa UTK z 10 października 2025 r., sygn. DOP-WUPM.481.1151.2025.2.DK.*** *W uchwalonym planie miejscowym ustalono strefę ograniczeń zabudowy od obszaru kolejowego („strefa ograniczeń") w odległości 10 metrów od granicy obszaru kolejowego, w której obowiązuje zagospodarowanie na warunkach przepisów odrębnych z zakresu transportu kolejowego, w tym zakaz lokalizacji w sąsiedztwie obszaru kolejowego obiektów i urządzeń mogących w jakikolwiek sposób zagrażać bezpieczeństwu ruchu kolejowego. Mając na uwadze przepisy odrębne w zakresie transportu kolejowego, należy wskazać,*

że zasady zagospodarowania gruntów w sąsiedztwie linii kolejowej określają zarówno przepisy ustawy o transporcie kolejowym, jak i przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r.[2] ***Tymczasem ustalenia przyjęte w uchwalonym planie miejscowym, w zakresie strefy ograniczeń, nie odpowiadają ograniczeniom wynikającym z ww. rozporządzenia, gdyż wyznaczona strefa ograniczeń obejmuje obszar położony w odległości mniejszej niż 20 metrów od granicy obszaru kolejowego.*** *Uwzględniając powyższe wskazać należy, że zgodnie z* ***§ 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego, przy czym przepisu tego nie stosuje się do robót ziemnych związanych z budową, utrzymaniem, remontem i modernizacją linii kolejowej. Ponadto wykonywanie robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego powinno być każdorazowo uzgadniane z zarządcą infrastruktury.*** *Uwzględnienie powyższych ograniczeń przy określaniu zasięgu strefy ograniczeń jest istotne z punktu widzenia realizacji przez zarządców infrastruktury kolejowej ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia właściwych warunków technicznych i organizacyjnych funkcjonowania infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Realizacja tych obowiązków może wymagać korzystania z nieruchomości sąsiadujących z linią kolejową oraz podejmowania na nich określonych działań. Zgodnie z art. 55 ustawy o transporcie kolejowym zarządca infrastruktury ma prawo, za odszkodowaniem, na gruntach sąsiadujących z linią kolejową ustawiać zasłony odśnieżne, zakładać żywopłoty oraz urządzać i utrzymywać pasy przeciwpożarowe. Warunki lokalizacji i utrzymania wymienionych elementów określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*[3] *w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.* ***Przyjęta w uchwalonym planie miejscowych strefa ograniczeń, obejmująca obszar w odległości mniejszej niż 20 m od granicy obszaru kolejowej, nie uwzględnia pełnego zakresu ograniczeń wynikających z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r., zgodnie z którym wykonywanie robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego należy uzgodnić z zarządcą infrastruktury. W ocenie Prezesa UTK ustalenia przyjęte w uchwalonym planie miejscowym nie uwzględniają w pełni ograniczeń mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego.*** *(...)”.*

W świetle powyższego, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej uchwale nie zastosowano się do treści postanowienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 10 października 2025 r., znak: DOP-WUPM.481.1151.2025.2.DK, co świadczy o naruszeniu art. 17 pkt 9 lit. b ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały*

o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) ***9) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z: (…) b) dokonanych uzgodnień;****”*. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu przepisów odrębnych tj. § 4 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych.

Wskazać należy, iż kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*.

Przede wszystkim powtórzyć należy, że plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi, co oznacza, iż ustalenia planistyczne, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. winny uwzględniać („konsumować”) przepisy odrębne. Ustawodawca w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym wprost ustanowił zasadę, zgodnie z którą budowle i budynki, które nie są przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego z tym, że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4. Ponadto, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych *„1. Roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do robót ziemnych związanych z budową, utrzymaniem, remontem i modernizacją linii kolejowej. 3. Wykonywanie robót ziemnych w odległości* ***od 4 do 20 m*** *od granicy obszaru kolejowego powinno być każdorazowo uzgadniane z zarządcą infrastruktury.”*.

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w tych aktach polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, a także określenie zasad zagospodarowania i zabudowy, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania granic obszarów podlegających ochronie, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się ww. obszarze oraz określić sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wyprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem uchwałodawca, nie uwzględnił wymogami z § 4 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych.

W świetle powyższego niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 8MN, 5U-P, 6U-P, 7U-P, 8U-P, 9U-P, 4RN, 8RN, 19RN, 20RN, 34RN, 35RN, 2WS, 3WS, 8L, 10L, 11L, 23L, 24L, 25L, 2KDL, 12KDD, 23KDD, 25KDD, 26KDD, 28KDD, 29KDD, 30KDD oraz 31KDD, które znajdują się w odległości 20 m od granicy obszaru kolejowego, bowiem to właśnie na tych terenach, zastosowanie znajdą stosowne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, wynikające z przywołanych wyżej przepisów odrębnych.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: *„**2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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;”*, co zostało skonkretyzowane w § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zgodnie z którym: *„1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...)* ***9) linie zabudowy;****”*.

Tymczasem, Rada Gminy Klembów sformułowała ustalenia w:

- **§ 6 pkt 1 lit. e** uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) nakazuje się sytuowanie zabudowy* ***zgodnie z liniami zabudowy na części graficznej planu*** *i w odległości: (...) e)* ***min. 5 m od górnej krawędzi skarpy rowu****, zgodnie z ustaleniami § 7 pkt 3 lit. d,”*;
- **§ 7 pkt 3 lit. d** uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się następujące zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu: (...) 3) ustala się następujące zasady ochrony rowów odwadniających oznaczonych na części graficznej planu symbolem graficznym: (...) d) dla rowów, z wyłączeniem rowów odwadniających drogi,* ***nakazuje się zachowanie odległości zabudowy minimum 5 m od górnej krawędzi skarpy rowu;****”*,

podczas gdy z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, wynika, iż **brak linii zabudowy od *górnej krawędzi skarpy rowu***. Tym samym wskazać należy, iż **ustalenia zawarte w części graficznej planu nie spełniają wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p. oraz **§ 7 ust. 1 pkt 9** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ***„2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”***

W tym miejscu organ wskazuje, iż nie podziela stanowiska Wójta Gminy Klembów, zawartego w piśmie z 11 września 2026 r., znak: GOŚ.6721.4.2024, zgodnie z którym: *„(...) Sformułowania § 6 pkt 1 lit. e oraz § 7 pkt 3 lit. d dotyczą sytuacji, kiedy rów pozostaje w niezmienionym, otwartym przebiegu. Równocześnie jednak obowiązują ustalenia § 7 pkt 1 lit. b i lit. c dla rowów, tzn. „b) dopuszcza się przebudowę i skanalizowanie rowów odwadniających oraz zmiany ich lokalizacji w obrębie terenu, c) dopuszcza się ich miejscowe przekrycie, w tym dla wykonania przejazdów nad rowem”.* ***W związku z tymi ustaleniami nie wyznaczono na załączniku graficznym – załączniku nr 1 - linii zabudowy „na sztywno”, ponieważ ich określenie mogłoby uniemożliwić realizację zabudowy na działkach, na których przebieg rowu zmieniono, np. z przebiegu przez środek działki na przebieg wzdłuż jego granic zgodnie z ustaleniami w tekście planu.*** *(...)”*, bowiem z ww. przepisów ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, **że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej**. Ponadto, ustalenia zawarte w **§ 6 pkt 1 lit. e** uchwały i **§ 7 ust. 1 pkt 9** uchwały, wprowadzają **dowolność** w zakresie lokalizacji

zabudowy, w zależności od usytuowania rowów, bowiem w ramach ustaleń zawartych w **§ 7 pkt 3 lit. c** uchwały ***dopuszczono przebudowę i skanalizowanie rowów odwadniających oraz zmiany ich lokalizacji w obrębie terenu***.

Organ wskazuje, iż linie zabudowy **w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy** w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. **Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków**.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej uchwały w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że: *„Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to **ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu.** Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową:*

hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu,* ***lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych,*** *którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.";*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: *„należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy,* ***nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.****"*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że: *„Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie*

miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. ***Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.*** *Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.*

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest* ***takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować****. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”*.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: *„(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na* ***projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku*** *(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.*

W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).”.

W tej sytuacji, sformułowanie ustaleń zawartych w części tekstowej, odnoszących się do linii zabudowy od *górnej krawędzi skarpy rowu,* **pomimo braku odzwierciedlenia tych ustaleń na rysunku planu** oraz w zależności od usytuowania tych rowów, stwarzać będzie istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. **Uniemożliwia to prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 ustawy o p.z.p., a także § 7 ust. 1 pkt 9 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stanowi o ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie,** a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, jak wynika z treści **§ 30 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem 1KDZ i 2KDZ ustala się: (...) 5) szerokość drogi lub jej części*

w liniach rozgraniczających, zgodnie z częścią graficzną planu: a) a) drogi 1KDZ ***minimum 15,0 m****, b) drogi 2KDZ od 0,0 do 3,4 m.”*, **podczas gdy z rysunku planu wynika, iż minimalna szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi zbiorczej, oznaczonego symbolem 1KDZ, wynosi 13,4 m.**

Powyższe znajduje potwierdzenie również w piśmie Wójta Gminy Klembów z 11 września 2026 r., znak: GOŚ.6721.4.2024, w którym stwierdzono, że: *„(...) W § 30 pkt 1 nastąpiła pomyłka pisarska odnośnie minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi zbiorczej 1KDZ,* ***powinno być „minimum 13,4 m****”.*

Tym samym, przy podejmowaniu uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń części tekstowej z rysunkiem planu, co stanowi o istotnym naruszeniu **§ 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi*

treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej."* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis."* (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu*

zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz,* Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Ponadto, jak wynika z ustaleń sformułowanych w § 28 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L, 18L, 19L, 20L, 21L, 22L, 23L, 24L, 25L, 26L, 27L, **28** i 29L ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren lasu;”*, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego, wynika, iż** tereny lasów oznaczone są symbolami **od 1L do 29L**. Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, także w tym zakresie, albowiem z jednej strony **na rysunku planu brak terenu oznaczonego jako *„28”***, o którym mowa w § 28 pkt 1 uchwały, a z drugiej strony **część tekstowa nie zawiera ustaleń normatywnych dotyczących terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 28L**. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1, § 7 ust. 1 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo, jak wynika z § 5 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się następujące podstawowe przeznaczenia terenów: 1) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – oznaczony na części graficznej planu symbolem MN; 2) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług – oznaczony na części graficznej planu symbolem MN-U; 3) teren usług – oznaczony na części graficznej planu symbolem U; 4) teren usług lub zieleni urządzonej – oznaczony na części graficznej planu symbolem U-ZP; 5) teren usług lub produkcji – oznaczony na części graficznej planu symbolem U-P; 6) teren elektroenergetyki – oznaczony na części graficznej planu symbolem IE; 7) teren wodociągów – oznaczony na części graficznej planu symbolem IW; 8) teren zabudowy zagrodowej – oznaczony na części graficznej planu symbolem RZM; 9) teren rolnictwa z zakazem zabudowy – oznaczony na części graficznej planu symbolem RN; 10) teren wód powierzchniowych śródlądowych – oznaczony na części graficznej planu symbolem WS; 11) teren lasu – oznaczony na części graficznej planu symbolem L; 12) teren drogi głównej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KDG; 13) teren drogi zbiorczej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KDZ; 14) teren drogi lokalnej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KDL; 15) teren drogi dojazdowej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KDD; 16) teren komunikacji drogowej wewnętrznej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KR; 17) teren komunikacji kolejowej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KKK; 18) teren drogi dojazdowej lub komunikacji kolejowej – oznaczony na części graficznej planu symbolem KDD-KKK.”*, podczas gdy w legendzie rysunku planu miejscowego, poza ww. terenami, widnieje ***teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej***, oznaczony symbolem ***MNW***, mimo iż, zarówno z ustaleń zawartych w części

tekstowej uchwały, jak i części graficznej wynika, iż **brak terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonych za pomocą symbolu MNW**. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Podsumowując, należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w części, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”,* przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę *„scalania i podziału nieruchomości”*, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości zawierają określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi.

Jak wynika z ustaleń sformułowanych w **§ 5 ust. 1 pkt 8 i ust. 2** uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się następujące podstawowe przeznaczenia terenów: (...) 8)* ***teren zabudowy zagrodowej*** *– oznaczony na części graficznej planu symbolem* ***RZM****; (...) 2. Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zgodnie z częścią graficzną planu.”.*

W tym miejscu wskazać należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.): *„1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 3a) pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub*

w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.".

Jak wynika z **§ 9 pkt 2 lit. h i pkt 3 lit. h** uchwały *„**Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości:** (...) 2) ustala się minimalną powierzchnię działek: (...) h) dla terenów **RZM**: 3000 m^2; 3) ustala się minimalną szerokość frontu działek: (...) h) dla terenów **RZM**: 20 m;"*.

Dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady, nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących *podziału nieruchomości* (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. *„Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości"*, w Rozdziale 2 pn. *„Scalanie i podział nieruchomości"* (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. *„Podziały nieruchomości"* (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy *„**Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne**."* Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy *„Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha."*.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia zawarte w **§ 9 pkt 2 lit. h i pkt 3 lit. h** uchwały, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz

ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności ww. ustaleń.**

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in.:

- Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r., sygn. akt II OSK 92/15;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 584/19 (publ. CBOSA);
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 5 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 464/19, zgodnie z którym: *„(...)* ***Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych, narusza przepisy art. 101 ust. 2 u.g.n.*** *Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych zasad nie można ustalać dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne. (...)”*;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 sierpnia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 548/25, zgodnie z którym: *„(...) Przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy obszar nieruchomości przewidzianych do scalenia i podziału objęty jest planem miejscowym i jednocześnie nieruchomości te przeznaczone są w tym planie na inne cele niż rolne i leśne. Scaleniem i podziałem nie można zatem objąć nieruchomości o planistycznym przeznaczeniu rolnym i leśnym, ponieważ scaleniu i podziałowi takich gruntów służą procedury scalenia i wymiany gruntów określone w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. 8, 2023, Legalis, art. 101 u.g.n.).* ***Z powyższych względów przyjmować należy, że kompetencja prawodawcza określona przepisem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie stanowi podstawy prawnej dla normowania w planie miejscowym kwestii uruchamiania procedury scalania i wymiany gruntów unormowanej przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.*** *(...)”*.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie

sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym, przy czym zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **dotyczące przeznaczenia terenów zawierają jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;
- § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 *„Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu", w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.,* ***powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu****, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.,* ***powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia****. (...)”.*

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Gminy Klembów w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem **1U-ZP**.

Jak wynika bowiem z ustaleń sformułowanych zawartych w ramach § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„1 W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*, a także z **§ 3 pkt 1 lit. b i lit. c** uchwały: *„Oznaczenia graficzne na części graficznej planu: 1) ustalenia planu: (...) b) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, c) przeznaczenie terenów oznaczone symbolem cyfrowym i literowym,”*

podczas, gdy jednocześnie w ramach:

- **§ 5 ust. 1 pkt 4** uchwały sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„1. Ustala się następujące podstawowe przeznaczenia terenów: (...) 4)* ***teren usług lub zieleni urządzonej*** *– oznaczony na części graficznej planu symbolem* ***U-ZP****;”*;
- **§ 21** uchwały sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na części graficznej planu symbolem* ***1U-ZP*** *ustala się: 1)* ***przeznaczenie terenu: teren usług lub zieleni urządzonej – usługi z zakresu sportu i rekreacji, gastronomii, hotelarstwa;*** *2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: a) dopuszcza się lokalizację urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej, b) budynki realizowane jako wolnostojące, c) zakazuje się realizacji budynków gospodarczych i garażowych, d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 60%, e) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 20%, f) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,01, g) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,5, h) maksymalna wysokość zabudowy 12 m, i) dachy dwu lub wielospadowe, o nachyleniu połaci do 45°; 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych: 2000 m^2;”*.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Gminy Klembów dokonała określenia wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia terenu, bowiem dotyczy ono jednocześnie zabudowy usługowej i zieleni urządzonej, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.**

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany

w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. http://orzeczenia.nsa.gov.pl. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenu oznaczonego symbolem **1U-ZP**, bowiem z treści **§ 5 ust. 1 pkt 4** oraz **§ 21 pkt 1** uchwały, **nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia ww. terenu, tj. zabudowa usługowa, czy zieleń urządzona ma faktycznie stanowić przeznaczenie podstawowe tego terenu, podczas gdy są to przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają**.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów oraz standardy ich stosowania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, dla terenów usług przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„U”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Natomiast dla terenów zieleni urządzonej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„ZP”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Tymczasem, ustalenia zawarte w ramach **§ 5 ust. 1 pkt 4** oraz **§ 21 pkt 1** uchwały, określające przeznaczenie podstawowe terenu oznaczonego symbolem **1U-ZP**, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej ww. teren na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, wskazują, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania podstawowego powyższego terenu, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tego terenu. Rada Gminy Klembów proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy

o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Powyższe kwestie były już przedmiotem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Z powyższego wynika, że **plan winien** ustalać*

przeznaczenie terenu oraz ***określać warunki*** *zabudowy i* ***zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez*** *określenie w planie: przeznaczenia terenów i* ***wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.*** *W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.* ***Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie*** *(wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.";*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym*

przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r., sygn. akt VIII SA/Wa 585/25 (publ. CBOSA), w którym stwierdzono: *„(...) Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że* ***odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu.*** *Podejmując uchwałę w takim kształcie Rada Miejska zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej. Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko prezentuje orzecznictwo: wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.*

  Z ustaleń zawartych w § 40 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, czy też m.in. zabudowa zagrodowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się. Z ustaleń części tekstowej uchwały vide: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 6, § 5 ust. 1 jak i części graficznej (załącznik 1A i 1B oraz legenda) wynika, że linią rozgraniczająca wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analizując powyższe, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące

inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu, ma rację Wojewoda, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy zagrodowej są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, Rada nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), co jest niedopuszczalne. Zgodnie z przedmiotową uchwałą Rada nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. I tak, realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, może nastąpić niezależnie od zabudowy zagrodowej, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], czy też w sposób odwrotny, realizacja zabudowy zagrodowej z lokalizacją budowli rolniczych może nastąpić niezależnie od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tym samym, ustalone przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...] jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej [...], nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane. Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla

poszczególnych terenów, pod warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], wykluczają się wzajemnie. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniowa, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze, wprowadzenie funkcji usługowej będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Oceny tej nie zmienia stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę odwołujące się do uregulowań obowiązującego m.p.z.p. czy waloru ekonomicznego przestrzeni. Należy bowiem mieć na uwadze fakt istnienia działek niezabudowanych oraz okoliczność, że aczkolwiek kwestionowane postanowienia planu miejscowego powielają uregulowania obowiązującego aktu prawa miejscowego, co nie wyklucza obowiązku dokonania kontroli legalności takiego unormowania w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa. (...)";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub* ***różne zasady zagospodarowania terenu***. ***<u>Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu</u>.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę.*

Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa.*** *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Klembów było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem **1U-ZP**, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. terenu.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje wprost stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, w wyroku z 14 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 381/21, z którego wynika, iż: *„(...) Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi*

kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa materialnego stwierdzić należy, że są one niezasadne. Nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 9 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. polegającego na jego błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu poprzez przyjęcie, iż przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami: A3.1 U/ZP, A3.2 U/ZP, A3.3 U/ZP, B3.2 U/ZP, H2.1 U/ZP i K9.1 U/ZP, nie jest precyzyjne, gdyż konieczne jest ustalenie wzajemnych proporcji pomiędzy funkcją usług a zielenią urządzoną. ***Podzielić należało stanowisko Sądu I instancji, że wprowadzenie przeznaczenia terenu o symbolu U/ZP, który jako równorzędne podstawowe przeznaczenie tego terenu uznaje jednocześnie zieleń urządzoną i usługi*** *z zakresu kultury, handlu detalicznego, biur, administracji publicznej, obsługi finansowej turystyki i gastronomii* ***było niedopuszczalne albowiem prowadzi do niejednoznaczności i może rodzić wątpliwości innych - niż Rada - organów, realizujących ten plan a także podmiotów, których postanowienia planu będą dotyczyły np. inwestorów****. Skoro plan miejscowy stosowanie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. ma za zadanie określać jednoznacznie przeznaczenie terenów, przy czym przeznaczenie terenów o odmiennych sposobach zagospodarowania powinny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonymi liniami rozgraniczającymi, to nie można było przyznać co do zasady różnym sposobom zagospodarowania zieleni urządzonej ZP i usługom U równorzędnej pozycji uznając obie za przeznaczenie podstawowe. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 9 zaskarżonej uchwały przeważającym przeznaczeniem jest takie, które przeważa na terenie działki budowlanej albo na terenie bez prawa zabudowy; przy czym powierzchnia użytkowa obiektów o przeznaczeniu podstawowym nie może być mniejsza niż 60% powierzchni użytkowej wszystkich obiektów na działce budowlanej. Zatem aby sprostać tej definicji nie wystarczające jest ustalenie przeznaczenia terenu ale* ***należy wskazać, które ma rolę przeważającą****.* ***Nie możliwe jest by równorzędne, podstawowe a więc przeważające przeznaczenie posiadały jednocześnie dwa sposoby przeznaczenia różnego rodzaju****. Zatem niedopuszczalne było określenie w § 4 ust. 12 uchwały przeznaczenia podstawowego: zieleń urządzona, usługi w formach tam wskazanych. Dopuszczenie mieszanego przeznaczenia zakłada także określone proporcje pomiędzy współwystępującymi rodzajami zagospodarowania.* ***Zasadniczą wadą przeznaczenia terenów U/ZP było nieokreślenie, która przewidzianych funkcji będzie tą dominującą pomimo ich współwystępowania****. (...) Zieleń urządzona ZP stanowi jeden z głównych rodzajów przeznaczenia terenu określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p. podobnie jak usługi o symbolu U.* ***Decydując się na jedno z podstawowych przeznaczeń Rada powinna wskazać, które z nich jest podstawowe a które zaś uzupełniające****. Możliwość mieszania funkcji terenów nie oznacza, że zmieszane funkcje będą równorzędne a zatem będzie można*

je zagospodarować jednocześnie na dwa sposoby. Takie założenie spowodowałoby chaos w uzyskaniu ładu przestrzennego bowiem na takim terenie występowałoby raz zagospodarowanie z udziałem jednej funkcji a innym razem zagospodarowanie funkcji równorzędnej. By tego uniknąć zasadnym byłoby uniknięcie dwuznaczności poprzez wskazanie funkcji dominującej, a wówczas te drugie przeznaczenie spełniałoby funkcję uzupełniającą. Kluczowe zatem było to, że Rada nie określiła żadnych proporcji między zmieszanymi, aczkolwiek podstawowymi przeznaczeniami na tym terenie. Zdaniem NSA, nawet połączenie mieszanego przeznaczenia terenu z określonymi w planie jednolitymi dla danego terenu zasadami zabudowy i zagospodarowania terenu nie doprowadzi do uzyskania jednoznaczności i określenia funkcji dominującej. (...) Ponadto ***wadliwe było to, że równorzędność podstawowych przeznaczeń tego terenu przenosiła wyłączną kompetencję organu Gminy w zakresie określenia przeznaczania terenu w planie miejscowym poza Gminę np. do decyzji inwestora****, gdyż to on miałby wskazać, którą z dwóch równorzędnych funkcji będzie realizował. Rozwiązanie takie jest niedopuszczalne bowiem kompetencję w tym zakresie, jedynie podczas procedury uchwałodawczej, ma wyłącznie Gmina.* ***Sąd nie wykluczył możliwości ustalenia mieszanego sposobu zagospodarowania terenu U/ZP jednak, że warunkiem tego rozwiązania ma być jednoznaczność przeznaczenia terenu poprzez określenie, który z dwóch mieszanych sposobów zagospodarowania będzie pełnił rolę przeznaczenia podstawowego (dominującego) wskazując takie proporcje między nimi, które potwierdzą przewagę jednego nad drugim****. (...)".*

Dokonując analizy prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż w ramach ustaleń zawartych w **§ 7 pkt 4 lit. c** uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się następujące zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu: (...) 4) nakazuje się ochronę wód podziemnych, w szczególności Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 222 Dolina środkowej Wisły (Warszawa – Puławy, poziom wodonośny występuje na głębokości około 40 – 50 metrów), nr 215 Subniecka Warszawska i nr 2151 Subniecka Warszawska – część centralna, w granicach których położony jest cały obszar planu na warunkach przepisów odrębnych, poprzez: (...) c) zakaz składowania wszelkich odpadów w tym odpadów niebezpiecznych, z wyłączeniem oczyszczalni przydomowych zgodnie z* ***§12 pkt 12 lit. b****;"* **stwierdzono, iż zamieszczono odwołanie do jednostki redakcyjnej, która nie istnieje.**

Ponadto, w ramach tego samego **§ 7 pkt 4 lit. a** i **lit. b** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustala się następujące zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu: (...) 4)* ***nakazuje się ochronę wód podziemnych****, w szczególności Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 222 Dolina środkowej Wisły (Warszawa – Puławy, poziom wodonośny występuje na głębokości około 40 – 50 metrów), nr 215 Subniecka Warszawska i nr 2151 Subniecka Warszawska – część centralna, w granicach których położony jest cały obszar planu*

na warunkach przepisów odrębnych, poprzez: a) zakaz odprowadzania ***ścieków bytowych*** *do rowów, wód gruntowych i do ziemi, z wyłączeniem ustaleń* ***§12 pkt 6 lit. b****; b) nakaz przestrzegania ustaleń* ***§12 pkt 3-5****,"*, **błędnie odesłano do jednostki redakcyjnej zawartej w § 12 pkt 3, pkt 4 pkt 5 i pkt 6 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„Zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 3) w przypadku wystąpienia kolizji projektowanego zagospodarowania z sieciami, obiektami lub urządzeniami infrastruktury technicznej dopuszcza się zmianę ich lokalizacji lub przebiegu zgodnie z przepisami odrębnymi; 4) ustala się lokalizację infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg, z zachowaniem wymaganych wzajemnych odległości, zgodnie z przepisami odrębnymi; 5) w przypadku braku możliwości spełnienia warunku jak pkt 3 dopuszcza się lokalizowanie sieci infrastruktury technicznej w pozostałych terenach (z wyłączeniem terenów lasów), 6) w zakresie zaopatrzenia w wodę ustala się: (...) b) do czasu budowy sieci wodociągowej dopuszcza się zaopatrzenie w wodę z indywidualnych lub grupowych ujęć wody,"*, **zamiast do m.in. ustaleń zawartych w tym samym § 12 pkt 7 lit. b** uchwały, odnoszących się do *zasad w zakresie odprowadzania ścieków*. Jednocześnie wskazać należy, iż w **§ 12** uchwały zastosowano błędną numerację jednostek redakcyjnych w postaci punktów.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło tym samym do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego**.

Należy bowiem podkreślić, zamieszczanie w treści planu błędnych odesłań jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 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. Zgodnie

z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje poprawnie pod względem językowym;
- § 7 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się wyrazami albo wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy unikać zdań nadmiernie rozbudowanych lub wielokrotnie złożonych;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)”*(M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania błędnych odesłań wewnętrznych, w tym do nieistniejących jednostek redakcyjnych, a także na błędną numerację jednostek redakcyjnych, w ramach ustaleń zawartych w **§ 12** uchwały. Powyższe wpływa na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność. Powyższe jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: *„(...) W uzasadnieniu skargi trafnie wytknięto błędność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasiński, Zasada prawidłowej legislacji*

w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wysłowiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)".

W tym przypadku brak wewnętrznej spójności tekstu planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności tych ustaleń.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, a także trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały całych jednostek terenowych, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania już rozpoczętej procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

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

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 XXVI.250.2026 Rady Gminy Klembów z 26 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Krusze w gminie Klembów – obszar „A”*, 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/