



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.247.2025

Rada Gminy Kotuń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII.146.2025 Rady Gminy Kotuń z 29 października 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Broszków część 3”*, w zakresie ustaleń:

- § 4 ust. 3, w zakresie zdania wprowadzającego odnoszącego się do sformułowania „*GIUMN*” w zakresie litery „*G*”;
- § 13 ust. 5 pkt 1, w odniesieniu do sformułowania: „*(...), mieszkalno-usługowych (...), w kalenicy głównej (...)*”;
- § 13 ust. 5 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „*(...), w kalenicy głównej (...)*”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U.

Uzasadnienie

Na sesji 29 października 2025 r. Rada Gminy Kotuń podjęła uchwałę Nr XXII.146.2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Broszków część 3”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z „*art. 67 ust. 3*” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono organowi nadzoru 12 listopada 2025 r., przy piśmie Wójta Gminy Kotuń z 5 listopada 2025 r., znak: ROP.0001.31.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Kotuń zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 listopada 2025 r., znak: WP-I.4131.247.2025.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **10 kwietnia 2018 r.**, znak: RRG.6721.2.2017.TK Wójt Gminy Kotuń wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Kotuń zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXIX.200.2016 z **27 grudnia 2016 r.** (zmienioną uchwałami Rady Gminy Kotuń Nr: XXIV.162.2020 z 28 września 2020 r., LIV.347.2023 z 26 kwietnia 2023 r., LVI.365.2023 z 21 czerwca 2023 r., LXIV.421.2024 z 28 lutego 2024 r.), **to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 24 września 2023 r.**

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.*

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kotuń, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie

zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art.*

87

ust.

1

i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

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

- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

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

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: „*Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych*

oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa

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

Na konieczność przestrzegania legalnych definicji Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19 oraz 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

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

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności,

w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.).

Otóż stosownie do dyspozycji:

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

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej planu miejscowego, zawartej w:

- § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „**Dla terenów zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową oznaczonych na rysunku planu symbolem GIUMN: 1) podstawowym przeznaczeniem terenu jest zabudowa usługowa o oddziaływaniu mieszczącym się w granicach zajmowanych nieruchomości oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.(...)**”;
- § 13 ust 5 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami IUMN ustala się: (...) 5. Dla budynków i urządzeń: 1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych, **mieszkalno-usługowych** i usługowych, (...),”

co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenu, jako przeznaczenie – zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno-usługowego.

Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że **powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku.** Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w dowolnej proporcji.

Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 1UMN, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane.

W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, dopuszczając usługi zajmujące 30 % powierzchni działki lub w dowolnej proporcji.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy

powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego zapisów dopuszczających realizację dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję mieszkalno – usługową w proporcji innej niż wynikająca z przepisów odrębnych, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). **Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 lokalu usługowego o powierzchni nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym. Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni**

całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a taka forma zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach ww. terenu.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym, na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części.

Jak wskazano powyżej, przedmiotowe kwestie były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę zasługują tu również stanowiska wyrażone m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1286/16, w którym Sąd stwierdził, że: *Rację ma Sąd pierwszej instancji, że ustalenia § 6 ust. 13 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. A zatem, przepisy ustawy - Prawo budowlane określają jednoznacznie, jaka część budynku służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych może być przeznaczona na lokal użytkowy. Sformułowanie "o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku" użyte w art. 3 pkt 2a ustawy - Prawo budowlane odnosi się do dopuszczalności wydzielenia lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię takiego wyodrębnienia. Materia ta została zatem uregulowana w ustawie – Prawo budowlane;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2154/24;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 217/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, który wskazał, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane w jednoznaczny sposób reguluje*

kwestie wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Przepis ten stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku. Ustalenia uchwały naruszają zatem ww. przepis ustawy Prawo budowlane, bowiem, zarówno rodzaj powierzchni lokalu użytkowego, jak i wielkość jego powierzchni, określono błędnie, tj. niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, tj. jako powierzchnię użytkową w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz jako 45 % powierzchni użytkowej budynku. Zdaniem Sądu, art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne.

Należy podkreślić,
że ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Postanowienia planu nie mogą tworzyć norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych. Wyjaśnienia skarżącego posługujące się sformułowaniami w brzmieniu: "jeżeli", "może okazać się", stanowią więc o konieczności interpretacji ustaleń planu, jak również wskazują wprost, że ustalenia planu miejscowego mogą, ale nie muszą realizować wymogi wynikające z przepisów odrębnych, a tym samym stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz wymienionych powyżej przepisów ustawy Prawo budowlane;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. w sprawie sygn. akt 1630/17, w którym Sąd stwierdził, że: Z ustaleń uchwały zawartych w § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 27 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 28 pkt 3 lit. b tiret pierwsze i § 29 pkt 3 lit. b tiret pierwsze wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN(U), 17 MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynków. Należy jednak zauważyć, że według definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy prawo budowlane przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Oznacza to, że gmina

wprowadzając do uchwały ustalenie dotyczące dopuszczalności lokalizowania usług w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne jednorodzinne, miała obowiązek ustalić parametr dopuszczalnej powierzchni takiego lokalu zgodnie z legalną definicją zawartą w przytoczonym przepisie, a więc określić dopuszczalną powierzchnię takiego lokalu w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku. Określenie tego parametru w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku stanowi więc poważne naruszenie zasad sporządzania planu, gdyż dopuszcza regulację niezgodną z przepisami odrębnymi, naruszając tym samym art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadniało konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w tych przepisach tylko w zakresie sformułowania „stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku”. Sąd nie podziela stanowiska Wojewody, iż określenie parametru stanowi niedozwoloną modyfikację obowiązującego przepisu prawa i tym samym wykroczenie poza kompetencje przyznane gminie, gdyż w tych ustaleniach uchwały nie zawarto definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a tylko inaczej określono wprowadzany parametr powierzchni lokalu użytkowego. Jednak oceny, iż do naruszenia obowiązujących przepisów prawa doszło nie zmienia argumentacja gminy, iż inne określenie tego parametru miało racjonalne uzasadnienie, bowiem odniesienie do powierzchni użytkowej budynku pozwala precyzyjnie taką powierzchnię określić. Niewątpliwie wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24, w którym Sąd stwierdził, że: (...) *definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej – Prawa budowlanego, i nie jest wobec tego możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego (a więc mających moc powszechni obowiązującą na danym terenie);*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 września 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24, w którym Sąd stwierdził: *Rada ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U usługi lokalizowane w parterze budynków jednorodzinnych mogą stanowić 50 % ich powierzchni użytkowej, podczas gdy zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez „budynek mieszkalny jednorodzinny” należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie*

samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”. Przepis art.3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, że powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, a jej wielkość ustalona została na poziomie 30 % powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 50 % w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale. Rację ma skarżący, że ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Nie można bowiem dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowych niż wynika to z przepisów odrębnych.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24, w którym Sąd stwierdził, że: *W ramach ustaleń części tekstowej planu, zawartych w § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały określono: „Zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami IMN-U, 2Mn-U. 1. Przeznaczenie – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług. 2. Zabudowę należy kształtować w formie budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub budynków mieszkalno-usługowych lub budynków usługowych”, co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno-usługowego. Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku. Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w dowolnej proporcji.*

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod

pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

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

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Gminy Kotuń nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dopuszczających realizację **budynku łączącego funkcję mieszkalno-usługową, lecz jedynie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spełniającego te funkcje w proporcjach określonych w definicji, o które mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.**

W tym miejscu ponownie należy podkreślić, iż pojęcie *zabudowy jednorodzinnej* zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*. Jeżeli zatem **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z zabudową usługową stanowi podstawowe przeznaczenie terenu**, to w świetle tak określonego przeznaczenia, **nie może powstać dowolny budynek**

mieszkalno – usługowy, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, w proporcjach określonych w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika także, że w ustaleniach uchwały, wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w **§ 13 ust. 5 pkt 1 i pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „§ 13. Dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami **IUMN** ustala się: (...) 5. Dla budynków i urządzeń: 1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych, w kalenicy głównej 10,5 m – do trzech kondygnacji naziemnych; 2) maksymalna wysokość budynków gospodarczych i garaży, w kalenicy głównej 7,5 m – do dwóch kondygnacji; (...)”, w których wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, jako wysokość kalenicy głównej budynku.

Tymczasem sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Organ nadzoru wskazuje, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym**. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do ustalania sposobu pomiaru wysokości budynków, określonego jako „maksymalna wysokość budynków w kalenicy głównej.”.

Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12;
- NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10;
- NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99;
- NSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11;
- NSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10;
- WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11;
- WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11;
- WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy modyfikowanie pojęcia **wysokości zabudowy**, w brzmieniu, o którym mowa w ustaleniach **§ 14 ust. 5 pkt 1 i pkt 2** uchwały.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż ustalenia tekstu planu miejscowego zawarte w **§ 14 ust. 4** uchwały, dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1U** naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kotuń, przyjętego uchwałą Nr XXVI/188/2013 Rady Gminy Kotuń z 15 kwietnia 2013 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 **dokонуje 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 mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 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 studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry

i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1U pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik graficzny nr 4 do studium pn. „*Strefy polityki przestrzennej*” w skali 1:25 000) teren oznaczony w planie symbolem 1U zakwalifikowany został jako obszary zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową o symbolu UM.

Zgodnie z tekstem Studium (*vide* tekst studium część II pn. „*Kierunki*”, rozdział II pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy* str. 11) **obszar zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową to:** „(...) obszary obecnie częściowo zainwestowane, w znacznej części wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zlokalizowane wzdłuż drogi krajowej we wsiach Gręzów, Broszków, Polaki. Graniczą z zabudową wielofunkcyjną wsi stanowiąc jej kontynuację w funkcji zabudowy usługowej i mieszkaniowej oraz z zabudową przemysłową. Dopuszcza się lokalizowanie usług uciążliwych zgodnie z przepisami odrębnymi. Dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej związanej z usługami. Wskaźniki urbanistyczne:

- *minimalna powierzchnia nowych działek budowlanych umożliwiająca zamknięcie się na niej wykazanej, w wymaganych przepisami odrębnymi dokumentach, uciążliwości,*
- **minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej 30 %, licząc dla każdej działki budowlanej,**
- *maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 10,5 m,*
- *maksymalna wysokość budynków, urządzeń i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej: według indywidualnych potrzeb.”.*

Przenosząc powyższe ustalenia Studium na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustalenia dotyczące wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1U pozostają w sprzeczności z obowiązującymi ustaleniami Studium.

Zgodnie bowiem z § 14 ust. 4, w brzmieniu: „§ 14. Dla terenów oznaczonych symbolami 1U ustala się: (...) 4. Minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 5 % powierzchni działki budowlanej.(...)”

Tym samym należy stwierdzić, iż w tym przypadku Rada Gminy Kotuń naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem 1U, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej bowiem ustalenia zamieszczone odpowiednio w § 14 ust. 4 planu miejscowego, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium.

W piśmie z 28 listopada 2025 r., stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 26 listopada 2025 r, znak: WP-I.4131.247.2025, Wójt Gminy Kotuń wyjaśniając zgodność ze Studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1U symbolem literowym MNW-U wskazał, iż „(...) w wyniku błędu pisarskiego, dla terenów oznaczonych symbolem 1U wskazano wartość minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – 5 % powierzchni działki budowlanej. Po zweryfikowaniu treści uchwały z zapisami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kotuń stwierdzono, że wskazana w uchwale wartość powierzchni biologicznie czynnej nie znajduje uzasadnienia w ustaleniach obowiązującego studium i powinna wynosić co najmniej 30 % powierzchni działki budowlanej. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 Rada Gminy Kotuń może 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. w tym przypadku odpowiednio Wójt i Rada Gminy Kotuń. Skoro zatem w Studium określono obowiązek powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30 %, to ustalenia w tym zakresie są wiążące i winny zostać uwzględnione w uchwalonym planie miejscowym.

Z uwagi na fakt, iż ustalenia w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej stanowią obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to ustalenie tego parametru z naruszeniem ustaleń Studium, prowadzić musi do stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1U, bowiem nie może istnieć plan

miejscowy, na którym dopuszcza się zabudowę oraz określono sposoby ich zagospodarowania bez określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanych terenów. Przede wszystkim należy podkreślić, iż określone wskaźniki, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takie planu. **Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem** chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika zagospodarowania terenów, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania 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.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności zarówno pomiędzy zapisami części tekstowej a także pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie bowiem z ustaleniami § 4 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „§ 4. Ustala się następujące przeznaczenie terenów: (...) 3. Dla terenów zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową oznaczonych na rysunku planu symbolem **GIUMN**: (...)” podczas gdy, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, tereny zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową oznaczone są symbolem **IUMN**, co wynika również z § 13 uchwały w brzmieniu: „§ 13. *Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **IUMN** ustala się: (...)*”.

Tymczasem 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. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).* Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w

kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;

- 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 w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia*

wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- 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 nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej 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.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej 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.”.

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 § 2 pkt 4 i § 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.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały. Stwierdzenie nieważności litery „G” w oznaczeniu symbolu jednostki terenowej UMN doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną uchwały, przy zachowaniu kryterium komunikatywności 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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym

rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

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

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

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

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII.146.2025 Rady Gminy Kotuń z 29 października 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Broszków część 3*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/