WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.221.2026

Rada Gminy Strzegowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/201/2026 Rady Gminy Strzegowo z 21 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Rydzyn Włościański, Wola Kanigowska, Ignacewo, Marysinek, gmina Strzegowo,* w odniesieniu do ustaleń:

- § 1 ust. 7 pkt 9, w zakresie w jakim błędnie zalicza napowietrzną linię elektroenergetyczną średniego napięcia do obwiązujących ustaleń planu miejscowego;
- § 4 pkt 2 lit. d;
- § 5 pkt 2 lit. e;
- § 5 pkt 7 lit. d;
- § 6 pkt 2 lit. b;
- § 7 pkt 2 lit. b;
- legendy zamieszczonej na rysunku planu, sporządzonym w skali 1:1000, w zakresie w jakim błędnie zalicza napowietrzną linię elektroenergetyczną średniego napięcia do ustaleń planu miejscowego;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 3MN i 1MN-U.

Uzasadnienie

Na sesji 21 lipca 2026 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr XXXIII/201/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów*

położonych w miejscowościach Rydzyn Włościański, Wola Kanigowska, Ignacewo, Marysinek, gmina Strzegowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”,* a także *„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 doręczono organowi nadzoru 24 lipca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Strzegowo z 23 lipca 2026 r. znak: 0711.25.2026, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-45831e1a-3383-4470-b222-649c5e33317c), zaś dokumentacją planistyczną 29 lipca 2026 r. przy piśmie tego samego organu z 28 lipca 2026 r. znak: 6722.2.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do organów Gminy Strzegowo:

- pismo z 3 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1004.2026, w ramach tzw. postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
- zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.221.2026.

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 zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Strzegowo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XIX/117/2025 z **11 sierpnia 2025 r.** *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Rydzyn Włościański, Wola Kanigowska, Ignacewo, Marysinek, gmina Strzegowo*, **to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.**

Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2 i ust. 3, w brzmieniu: *„2. 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. 3. Do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 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, pkt 2 i pkt 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 Strzegowo 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 uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo, przyjętego uchwałą Nr XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z 28 listopada 2012 r. (zmienioną uchwałą Nr V/19/2015 z 9 stycznia 2015 r.), zwanego dalej *„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 – 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 odnoszące się do terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: **1MN**, **3MN** i **1MN-U**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony symbolem:

- **1MN**, przeznaczony **w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** (*vide* § 4 pkt 1 uchwały), **w Studium** znajduje się **w obszarze *terenów dolesień***, opisanych jako *„Tereny zieleni i wód"*, co wynika z części graficznej Studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego;
- **3MN**, przeznaczony **w planie miejscowym jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** (*vide* § 4 pkt 1 uchwały), **w Studium** znajduje się **w obszarze *użytków zielonych słabych jakościowo***, opisanych jako *„Tereny użytkowane rolniczo"*, co wynika z części graficznej Studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego;
- **1MN-U**, przeznaczony **w planie miejscowym jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług** (*vide* § 5 pkt 1 uchwały), **w Studium** znajduje się **w obszarach *gruntów ornych słabych jakościowo* i *użytków zielonych słabych jakościowo***, opisanych jako *„Tereny użytkowane rolniczo"*, co wynika z części graficznej Studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe potwierdzają również rysunki przedmiotowego planu miejscowego, stanowiące załączniki nr 1 i nr 3 wraz z zamieszczoną na nich legendą, a także zamieszczony na tych rysunkach wyrys ze Studium wraz z legendą.

Wskazać należy, że w ramach ustaleń tekstu Studium, zawartych w Części II. pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego"*, określono:

- *„(...) W strukturze przestrzennej gminy Strzegowo wyróżnia się tereny o następującym przeznaczeniu: (...)* - ***Tereny użytkowane rolniczo obejmują grunty orne, użytki zielone****, rozproszoną zabudowę zagrodową oraz pojedyncze działki zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (po zmianie funkcji siedlisk rolniczych) a także drogi dojazdowe do pól. Zasady zagospodarowania określono w punkcie 4. Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. (...)* - ***Tereny zieleni i wód obejmują tereny lasów i dolesień****, parków podworskich, cmentarzy i wód powierzchniowych, w tym teren planowanego zbiornika retencyjnego Strzegowo-Unierzyż. (...)" (vide* str. 48-50);
- *„(...) Rysunek Studium pt. Kierunki zagospodarowania przestrzennego w skali 1 : 25 000 przedstawia w sposób zgeneralizowany użytkowanie terenów. Wskazane w Studium granice terenów przeznaczonych pod zabudowę mogą ulegać korektom wynikającym z <u>istniejących podziałów geodezyjnych</u> na etapie opracowywania planów miejscowych. Przeznaczenie terenów określa funkcję dominującą (a nie wyłączną), która może być uzupełniana innymi funkcjami stosownie do uwarunkowań, ustaleń niniejszego Studium i przepisów odrębnych. (...)"* (*vide* str. 51);
- *„(...) 4. <u>Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej</u>* • ***Rolnictwo pełnić będzie wiodącą funkcję w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gminy Strzegowo****.* • *Zmniejszenie się ogólnej powierzchni użytków rolnych wynikać będzie z zalesienia gruntów najsłabszych jakościowo, wzrostu powierzchni terenów zabudowanych oraz realizacji zbiornika retencyjnego na rzece Wkrze.* • ***Zapotrzebowanie na nowe tereny pod zagospodarowanie rolnicze (zagrody) wynikać będzie tylko ze zmiany lokalizacji istniejących siedlisk rolniczych lub w sporadycznych przypadkach z powstawania nowych gospodarstw na bazie gospodarstw likwidowanych****. W uzasadnionych przypadkach mogą powstawać nowe siedliska zabudowy zagrodowej na terenach posiadających dostęp do drogi publicznej oraz wyposażone w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (energia elektryczna, sieć wodociągowa).* ***Zabudowa mieszkaniowa i częściowo gospodarcza zanikających gospodarstw może być wykorzystana na inne cele niż rolnicze (funkcja mieszkaniowa nierolnicza****, letniskowa, usługowa itp.).* *<u>Zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej:</u>* - ***podstawowe formy użytkowania terenów rolnych to uprawy rolnicze i ogrodnicze, łąki i pastwiska, siedliska rolnicze, rowy i drogi dojazdowe do pól****, - w istniejącej zabudowie zagrodowej (również nie zaznaczonej na załączniku graficznym) i związanej z obsługą rolnictwa, dopuszcza się możliwość rozbudowy, przebudowy i modernizacji obiektów oraz lokalizacji usług, - dopuszcza się lokalizację*

*obiektów związanych z produkcją rolniczą na terenach rolnych bezpośrednio sąsiadujących z siedliskiem, - **dopuszcza się przekształcanie istniejących siedlisk rolniczych w zgodności z przepisami odrębnymi, na cele mieszkaniowe, usługowe, magazynowo-składowe lub działalność produkcyjną**. - dopuszcza się tworzenie nowej zabudowy zagrodowej, na działkach o minimalnej powierzchni 0,30 ha, bezpośrednio związanej z gospodarstwem rolnym o powierzchni przekraczającej średnią wielkość gospodarstw rolnych w gminie (z wyłączeniem lasów i nieużytków), - w strefie o szerokości 1000 m od projektowanego zbiornika retencyjnego ustala się zakaz lokalizacji nowych siedlisk rolniczych, (...)"* (*vide* str. 56-57);

- *„(...) Zasady kształtowania leśnej przestrzeni produkcyjnej: - **ochrona i utrzymanie istniejących kompleksów leśnych**, - zachowanie istniejących rowów, oczek wodnych i dróg leśnych na terenach leśnych, - zalesianie gruntów marginalnych dla produkcji rolniczej, na wniosek właściciela, jeżeli spełniają warunki określone w przepisach odrębnych (poza terenami wyznaczonymi w Planach i Studium), - prowadzenie gospodarki leśnej na terenach lasów ochronnych zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, - **zakaz nowej zabudowy nie związanej z gospodarką leśną na terenach leśnych**, (...)" (vide str. 57).*

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w:

- **§ 4 pkt 1** uchwały: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN,** 2MN, **3MN,** 4MN ustala się: 1) **przeznaczenia terenów – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**;"*;
- **§ 5 pkt 1** uchwały: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN-U, 2-UMN** ustala się: 1) **przeznaczenia terenów – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**;"*.

Tym samym należy stwierdzić, iż **Rada Gminy Strzegowo ustalając przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 3MN** i **1MN-U**, odpowiednio w § 4 pkt 1 oraz § 5 pkt 1 uchwały, które usytuowane są w obowiązującym Studium w ramach obszarów funkcjonalnych określonych jako ***Tereny użytkowane rolniczo*** oraz ***Tereny zieleni i wód*****, naruszyła zapisy tego Studium.**

Należy przy tym wskazać, iż **organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Strzegowo** zawartego w piśmie z 5 sierpnia 2026 r. (brak nadanego znaku sprawy), stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 3 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1004.2026, w którym stwierdzono, że: *„(...) 1. Zgodność przeznaczenia terenów 1MN-4MN oraz 1MN-U i 2MN-U ze Studium. Ustalenia planu dotyczące przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkaniową (MN) oraz mieszkaniowo-usługową (MN-U) są w pełni zgodne z kierunkami określonymi*

w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z częścią II pkt 1 Studium, podstawowe kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy zmierzają do tworzenia warunków dla rozwoju funkcji usługowo-osadniczych i rekreacyjnych. Studium wprost wskazuje na konieczność rozwoju miejscowości Marysinek, Wola Kanigowska i Rydzyn Włościański poprzez: • wskazanie terenów preferowanych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i mieszkaniowo-usługową. • dopuszczenie lokalizacji zabudowy letniskowej i rekreacyjnej m.in. w rejonach wsi Marysinek i Rydzyn Włościański. Systematyka i lokalizacja terenów w planie (np. 1MN-U i 4MN w Marysinku) odpowiada zasięgowi terenów wyznaczonych na rysunku kierunków Studium jako obszary preferowane do zabudowy." Ponadto w rozdziale Studium pt. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów ustalono: „we wszystkich jednostkach osadniczych przewiduje się realizację zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo - usługowej na wolnych działkach w ciągach istniejącej zabudowy,", a także „Zmiany struktury przestrzennej dotyczyć będą przede wszystkim zmniejszenia powierzchni użytków rolnych w wyniku wyznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, zalesień oraz na cele komunikacji.", oraz „poza terenami wskazanymi na rysunku Studium, dopuszcza się lokalizację pojedyńczej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej po spełnieniu warunków wynikających z przepisów odrębnych". Przywołane powyżej zapisy stanową podstawę do uznania przyjętych rozwiązań planistycznych za zgodne z obowiązującym Studium. (...)", **bowiem jednostki terenowe oznaczone ww. symbolami: 1MN, 3MN i 1MN-U, nie są usytuowane w ciągach istniejącej zabudowy, co więcej tereny 1MN i 1MN-U nie stanowią również pojedynczej zabudowy mieszkaniowej.**

Jednocześnie organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Strzegowo, zawarte w ww. piśmie, w zakresie zgodności przeznaczenia z zapisami Studium, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- 2MN, z uwagi na istniejącą zabudowę;
- 4MN, z uwagi na usytuowanie w ciągu istniejącej zabudowy;
- 2MN-U, z uwagi na usytuowanie terenu w ramach obszaru funkcjonalnego określonego jako tereny istniejącej zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej.

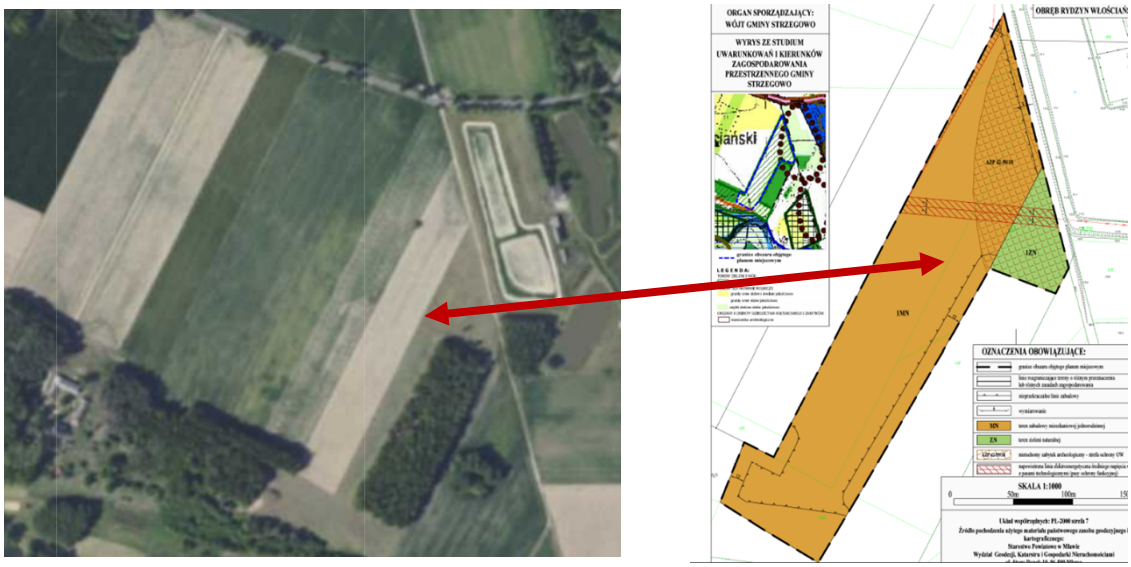
W tym miejscu należy wskazać, że z istniejącego stanu wynika, że **tereny przeznaczone w przedmiotowym planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, oznaczone symbolami: 1MN, 3MN i 1MN-U, nie są zabudowane i nie są położone w ciągach istniejącej zabudowy, co potwierdzają fragmenty poniższej ortofotomapy**, zamieszczonej w systemie informacji przestrzennej Urzędu Gminy Strzegowo, dostępnej pod adresem: *https://sip.gison.pl/strzegowo.* Podkreślić należy, iż pojedyncza zabudowa znajdująca się na działkach sąsiednich nie stanowi ciągu zabudowy.

Dodatkowo wskazać należy, że tereny oznaczone symbolami: 1MN i 1MN-U, nie stanowią również pojedynczej zabudowy mieszkaniowej, bowiem obejmują obszar odpowiednio ok. 3,61 ha oraz 2,08 ha. Oznacza to, iż nie mają zastosowania ustalenia Studium dopuszczające we wszystkich jednostkach osadniczych realizację zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo - usługowej na wolnych działkach w ciągach istniejącej zabudowy, a także dopuszczające możliwość lokalizacji pojedynczej zabudowy poza terenami wskazanymi na rysunku Studium.

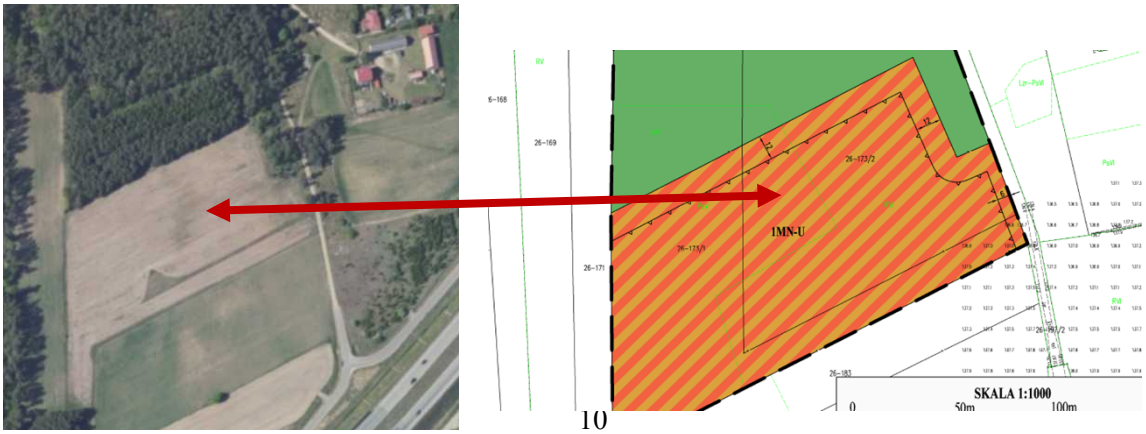
Fragment ortofotomapy **Fragment rysunku planu**



Fragment ortofotomapy **Fragment rysunku planu**



Fragment ortofotomapy **Fragment rysunku planu**



Należy wskazać, że organ wykonawczy Gminy Strzegowo błędnie przyjął, że w ramach każdego obszaru funkcjonalnego wyznaczonego w Studium, *poza terenami wskazanymi na rysunku Studium, dopuszcza się lokalizację pojedyńczej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej po spełnieniu warunków wynikających z przepisów odrębnych*, **podczas gdy organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium, w odniesieniu do każdego rodzaju zabudowy dopuszczonego na danym terenie.** 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 i Rada Gminy Strzegowo. **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;
- 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;
- 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.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Organ nadzoru wskazuje, że w przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia wykonawczego, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Powyższe należy interpretować w kontekście art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Strzegowo, 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 prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.*

Wskazać także należy, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż Rada Gminy Strzegowo nie miała podstaw prawnych do wprowadzania ustaleń, o których mowa w:

- § 4 pkt 2 lit. d uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN, 2MN, 3MN, 4MN** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) w przypadku konieczności zmian infrastruktury technicznej elektroenergetycznej, nakazuje się realizowanie ich **na warunkach wskazanych przez gestora sieci**;”*;

- § 5 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN-U, 2MN-U** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) e) w przypadku konieczności zmian infrastruktury technicznej elektroenergetycznej, nakazuje się realizowanie ich **na warunkach wskazanych przez gestora sieci**;”*;
- § 6 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1L, 2L** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) w przypadku konieczności zmian infrastruktury technicznej elektroenergetycznej, nakazuje się realizowanie ich **na warunkach wskazanych przez gestora sieci;**”*;
- § 7 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1ZN, 2ZN** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) w przypadku konieczności zmian infrastruktury technicznej elektroenergetycznej, nakazuje się realizowanie ich **na warunkach wskazanych przez gestora sieci**;”,*

Rada Gminy Strzegowo, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, zgodnie z warunkami wskazanymi przez gestora sieci.

Zdaniem organu nadzoru **wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p**. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania opinii, warunków oraz porozumienia się z określonymi podmiotami, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Przywołane zatem przepisy przedmiotowej uchwały dotyczące uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do modyfikacji określonych przepisów ustawowych. Zadania

gestorów sieci są bowiem określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych i ich uzupełnianie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody lub dokonania uzgodnień, czy też uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. **Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być modyfikowane w akcie prawa miejscowego.** W tym miejscu należy dodać, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały, których mowa sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi bowiem wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 11 lit. a oraz lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu .

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2026 r. poz. 300) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7*

i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

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

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori).*

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., syn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w analogicznej sprawie dotyczącej uzyskania zgody zarządcy sieci, w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„**Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.** Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na **przekroczenie granic kompetencji** Rady Miasta Glinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”.*

Należy także wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również **nie wyrażających treści normatywnej**, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Dodatkowo, formułując ustalenia w brzmieniu: ***w przypadku konieczności zmian infrastruktury technicznej***, które zawarto w: § 4 pkt 2 lit. d, § 5 pkt 2 lit. e, § 6 pkt 2 lit. b oraz § 7 pkt 2 lit. b uchwały, **doszło do pominięcia procedury sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.**, która powinna być zapoczątkowana podjęciem stosownej uchwały intencyjnej, a następnie kontynuowana przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończona uchwaleniem odpowiedniej zmiany planu miejscowego. **Powyższe stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.**

Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Należy wyraźnie podkreślić, iż redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego** (art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249)*.

Również zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, jak też nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Ponadto, należy wskazać, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały, a jej częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika bowiem z treści **§ 5 pkt 7 lit. d** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN-U, **2MN-U** ustala się: (...) 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: (...) d) należy uwzględnić reżimy ochronne wynikające z położenia części terenu oznaczonego symbolem **2MN-U** zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%,"*, **podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 4 do przedmiotowej uchwały, teren 2MN-U nie jest położony w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Strzegowo z 5 sierpnia 2026 r., w którym stwierdzono, że: *„2. Wyjaśnienie ustaleń § 5 pkt 7 lit. d (teren 2MN-U) w kontekście rysunku planu. **Zapis § 5 pkt 7 lit. d** uchwały nakazuje uwzględnienie reżimów ochronnych wynikających*

z położenia terenu 2MN-U w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią (prawdopodobieństwo 1%). ***Oznaczenie to dotyczy wyłącznie terenu 2ZN, a więc należy stwierdzić nieważność tego ustalenia****.”*.

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 § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p., 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- 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 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 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)" (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/24 (opubl. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) W części graficznej zaskarżonego planu miejscowego ustalono przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem P/U-5 jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, jednakże w części tekstowej uchwały nie unormowano ustaleń szczegółowych dla terenu oznaczonego na rysunku planu ww. symbolem. Innymi słowy, część tekstowa zaskarżonego planu miejscowego nie zawiera norm prawa miejscowego, których próby uszczegółowienia dokonano w części graficznej planu miejscowego. Tym samym nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5 istotnie narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Konsekwencją powyższego musi być zaś wyeliminowanie z obrotu prawnego m.p.z.p. w opisanym zakresie. (...)"*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

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.

Reasumując, 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 całości lub w części. W tym przypadku powyższa sprzeczność dotycząca położenia terenu **2MN-U** w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Również z dyspozycji § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w ramach planu miejscowego ustala się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w zasięgu pasów technologicznych, zaś **sam przebieg linii elektroenergetycznej stanowi element informacyjny planu miejscowego**.

Wskazać przy tym należy, że zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *„Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera, w zależności od potrzeb, w szczególności: (...) 3)*

oznaczenia elementów informacyjnych niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.”. Tym samym, elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami, zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi.

Tymczasem, jak wynika z legendy zamieszczonej na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1, a także z treści zawartej w § 1 ust. 7 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: *„7. Na rysunku planu wyznaczono następujące oznaczenia **obowiązujące**: (...) 9) napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia wraz z pasami technologicznymi (pasy ochrony funkcyjnej);”,* podczas gdy napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia może co najwyżej stanowić element informacyjny planu, nie zaś jego ustalenie, w tym przypadku określone jako *„oznaczenie obowiązujące”*. Wskazać przy tym należy, że sam przebieg linii odzwierciedla jedynie stan faktyczny danego terenu, nie stanowi zatem ustalenia planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że uchwała narusza w tym zakresie § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. Uchwałodawca winien bowiem rozróżniać faktyczne ustalenia planu od jego elementów informacyjnych, o których mowa w dyspozycji § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego**.**

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.

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 powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIII/201/2026 Rady Gminy Strzegowo z 21 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Rydzyn Włościański, Wola Kanigowska, Ignacewo, Marysinek, gmina Strzegowo,* 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/