**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.228.2026

**Rada Gminy Pomiechówek**

**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 XXV/209/2026 Rady Gminy Pomiechówek z 22 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kosewko w gminie Pomiechówek*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 17 pkt 3 lit. c;
- § 17 pkt 11 lit. c;
- § 18 pkt 7, w zakresie sformułowania: *„(...), z zastrzeżeniem pkt 8 (...)”*;
- § 18 pkt 8;
- § 20 pkt 3 lit. c;
- § 20 pkt 10 lit. c;
- § 36 pkt 4, w zakresie sformułowania: *„(...), obiektów turystyki, (...) obiektów (...)”*;
- części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, dopuszczających do realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MNW i 2MN-U;
- części tekstowej i graficznej, dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 6ZN.

**Uzasadnienie**

Na sesji 22 lipca 2026 r. Rada Gminy Pomiechówek podjęła uchwałę Nr XXV/209/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kosewko w gminie Pomiechówek*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i 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 *„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, w wersji elektronicznej, 28 lipca 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-21c910bd-9460-4bdc-9266-4f3cb125e697), zaś dokumentację prac planistycznych, w wersji elektronicznej, przekazano 12 sierpnia 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-a810c0d4-2301-4d15-8f0b-5a332e44c4f6).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pomiechówek zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.228.2026. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4130.1044.2026, wnosząc m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:2000, stanowiącego załącznik nr 1.

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Pomiechówek zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XI/83/2025 z **31 marca 2025** r., **to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.**

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”*, co zostało skonkretyzowane w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zgodnie z którym ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć przepisy art. 166 ust. 2 pkt 5, ust. 8 i ust. 10 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r., z których wynika że: *„2. Projekty: (...) **5)** miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (...) - **wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi** w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 8. W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla: 1) planowanej zabudowy, 2) planowanego zagospodarowania - terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 10. **Uzgodnienia**, o którym mowa w ust. 2, **odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią*

*zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.”*.

W tym przypadku, **Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wydał decyzję z 25 marca 2026 r.,** znak: W.RPP.610.220.2026.AS, **w sprawie ponownego uzgodnienia** projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Wkry, **stwierdzając m.in., że:** *„(...) w części tekstowej zamieszczono zapisy: **§9 ust. 1** W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także obszarów osuwania się mas ziemnych […]: 1) ustala się nakaz uwzględnienia lokalizacji w granicach […]: h) obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% (raz na 10 lat), z zastrzeżeniem pkt 2, i) obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% (raz na 100 lat) […], 2) w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% (raz na 10 lat) oraz średnie i wynosi 1% (raz na 100 lat) ustala się: a) **zakaz realizacji nowej zabudowy**, b) dla zabudowy istniejącej dopuszczenie wyłącznie remontu, przebudowy i adaptacji z zachowaniem pozostałych ustaleń dla poszczególnych terenów […]. (...)”*, **które to zapisy znalazły również swoje odzwierciedlenie w treści § 9 ust. 1 pkt 1 lit. e, lit. f, pkt 2 lit. a oraz lit. b uchwały, przekazanej Wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.**

**Jednakże, wbrew przywołanym powyżej ustaleniom ogólnym części tekstowej uchwały, na rysunku planu miejscowego sporządzonym w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1, w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanego w ramach terenów oznaczonych symbolami:**

- **2MN-U, wrysowano zarówno *nieprzekraczalne linie zabudowy*, jak i *nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych*;**
- **1MNW, wrysowano *nieprzekraczalne linie zabudowy*,**

**co *de facto* oznacza wprost możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, a także innych niż budynki obiektów budowlanych.**

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), przez obiekt budowlany należy rozumieć *„budynek, budowlę*

*bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych."*.

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w **§ 2 pkt 6 i pkt 7** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 6)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy*** *należy przez to rozumieć linię, przed którą wyklucza się lokalizację* ***budynków, wiat*** *oraz wolnostojących instalacji fotowoltaicznych. Linia ta nie dotyczy podziemnych części budynków. Dopuszcza się wysunięcie przed wyznaczone linie zabudowy elementów budynków takich jak: a) balkony, werandy, wykusze, niezabudowane schody zewnętrzne, zadaszenia nad wejściami, markizy, rampy, pochylnie – do 1,5 m przed wyznaczoną linię zabudowy, b) gzymsy, okapy – do 0,6 m przed wyznaczoną linię zabudowy; 7)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy dla obiektów budowlanych*** *– należy przez to rozumieć linię, wyznaczoną na rysunku planu, ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się sytuowanie obiektów budowlanych;"*.

Ponadto, z treści legendy rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1, wynika, iż ***nieprzekraczalne linie zabudowy*** **i** ***nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych*** **stanowią** ***oznaczenia obowiązujące*** **planu**, a także zgodnie z treścią ustaleń, zawartych w:

- **§ 3 ust. 1 pkt 3 i pkt 4** uchwały: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu* ***są oznaczeniami obowiązującymi:*** *(...) 3)* ***nieprzekraczalne linie zabudowy****; 4)* ***nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych****;"*;
- **§ 4 pkt 1 i pkt 3** uchwały: *„****Ustala się*** *następujące oznaczenie określające podstawową formę przeznaczenia i zagospodarowania terenów: 1)* ***MNW*** *– tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej; (...) 3)* ***MN-U*** *– tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;"*;
- **§ 5 pkt 1 i pkt 2** uchwały: *„W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego* ***ustala się:*** *1) sytuowanie zabudowy przy uwzględnieniu nieprzekraczalnych linii zabudowy, linii zabudowy od lasów oraz z uwzględnieniem warunków technicznych i przepisów odrębnych, zgodnie z rysunkiem planu; 2) sytuowanie obiektów budowlanych przy uwzględnieniu nieprzekraczalnych linii zabudowy dla obiektów budowlanych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, zgodnie z rysunkiem planu;"*;
- **§ 15 pkt 1, pkt 4, pkt 5, pkt 8** uchwały, dla terenu oznaczonego m.in. symbolem **1MNW,** ustalono odpowiednio: przeznaczenie jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy;

- **§ 18 pkt 1, pkt 4, pkt 5, pkt 9** uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem **2MN-U,** ustalono odpowiednio: przeznaczenie jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy.

**Powyższe oznacza, iż zarówno dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1MNW), jak i zabudowy mieszkaniowej lub usług (2MN-U), o których mowa odpowiednio w § 15 pkt 1 i § 18 pkt 1 uchwały, usytuowanych <u>w części</u> w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, <u>Rada Gminy Pomiechówek w ogóle nie uwzględniła warunków określonych w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały,</u> a tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, w zakresie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: *„2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”*.

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. Z art. 20 ust. 1 zdanie 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 <u>część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna</u>. 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 wprawdzie 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 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. Cześć 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.";*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna*

*stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś 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 też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”*;

- 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).

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.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową 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 w zakresie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w granicach ww. terenów, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w ramach tych trenów.

Należy przy tym stwierdzić, iż **mimo określenia w sposób prawidłowy w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a** uchwały, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w granicach szczególnego zagrożenia powodzią, o którym mowa również w decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z 25 marca 2026 r., znak: W.RPP.610.220.2026.AS, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanych w ramach ww. terenów oznaczonych symbolami: **1MNW i 2MN-U, dopuszczono *de facto* możliwość realizacji** zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, **z uwagi na sposób wrysowania zarówno *nieprzekraczalnej linii zabudowy*, jak i *nieprzekraczalnej linii zabudowy dla obiektów budowlanych*.**

W tym miejscu uzasadnienia należy ponownie zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„2. W planie miejscowym **określa się obowiązkowo**: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, **na podstawie odrębnych przepisów**, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) **szczególne warunki zagospodarowania terenów** oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”*.

Mając zatem na uwadze fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu, to oznacza, że każda realizacja nowej zabudowy oraz rozbudowa istniejących budynków musiałaby uwzględniać, określone na rysunku planu miejscowego, linie zabudowy w tym również określone w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co wprost wynika także z ustaleń **§ 5 pkt 1 i pkt 2** uchwały. Tym samym, wbrew treści **§ 9 ust. 1 pkt 2 lit. a** uchwały, z którego jednoznacznie wynika ***zakaz lokalizacji***

***nowe zabudowy***, w tym przypadku doszło do sytuacji, w której **sposób wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu, oznacza *de facto* możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w granicach ww. terenów.**

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi nie sprowadza się jedynie do wskazania obszarów w planie miejscowym, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., nie ma na celu jedynie wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, nie jest tylko i wyłącznie wskazanie samych granic obszarów chronionych, w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych, w części tekstowej uchwały, ale sformułowanie konkretnych ustaleń w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Analizując powyższe przepisy organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym **konieczność *„konsumpcji tych przepisów”* przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP, np. poprzez zachowanie wewnętrznej spójności części tekstowej uchwały z częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**.

Kwestia konieczności uwzględnienia przepisów odrębnych w ustaleniach planu miejscowego znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

– NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
– WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*.

W związku z powyższym ponownie należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności tekstu planu z rysunkiem w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy także uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Pomiechówek 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. oraz przepisy wykonawcze 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: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie

wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

Tymczasem, prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkować powinno wprowadzeniem **jednoznacznego zakazu zabudowy** na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, poprzez zachowanie wewnętrznej spójności części tekstowej planu z częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Tożsame, co do zasady, zakazy zawarte były w nieobowiązujących już przepisach ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), szeroko komentowanych w ramach stanowiska judykatury, w przedmiocie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym Sąd stwierdził: *„Zgodzić się należało z twierdzeniem Wojewody, że takie ustalenia części graficznej i tekstowej planu mogą wywołać u przeciętnego odbiorcy przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenach oznaczonych symbolami m.in. MN, U, MNU – może być zabudowana, podczas gdy taka możliwość istnieje wyłącznie w razie uzyskania indywidualnej decyzji przewidzianej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Mając na uwadze, że analizowane postanowienia uchwały dotyczą tak istotnych treści prawa własności przysługującego poszczególnym podmiotom do nieruchomości objętych obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, to wszelkie ograniczenia wynikające z powszechnego zakazu zabudowy powinny być w sposób jednoznaczny przewidziane w przyjmowanych rozwiązaniach planistycznych. Podkreślenia wymaga to, że Sąd Wojewódzki błędnie zarzuty skargi potraktował jako równoznaczne z domaganiem się przez organ nadzoru wprowadzenia do planu miejscowego zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Jak trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma być literalnie powtórzony w ramach ustaleń*

*planistycznych, ale powinien być uwzględniony przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych. Niewłaściwe jest również wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, że zwolnienie od zakazu zabudowy przewidziane w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego może być uzależnione od dopuszczalności zabudowy terenu w planie miejscowym. Jak wynika wyraźnie z wymienionego przepisu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić od ustawowych zakazów obowiązujących na obszarze szczególnego zagrożenia prowadzą, o ile zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią. Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Konieczność uwzględnienia w aktach planistycznych zakazu zabudowy uregulowanego w art. 88l ust. 1 Prawa budowlanego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 12 lipca 2012 r., II OSK 1063/12; z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 3088/13).”.*

Analogiczne stanowisko zawarto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym dobitnie stwierdzono, że: *„W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W planie miejscowym, określa się obowiązkowo m.in. "(...) granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu planu miejscowego zawarte są m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne. (...) Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi. Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego,*

*do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Wyszków nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 14 pkt 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15 i 20 zaskarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewidziano możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego. Podkreślić trzeba, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Zatem jednoczesne wskazanie w zaskarżonej uchwale obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych narusza kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, bowiem jak wskazano wyżej, do jego wyłącznej właściwości należy każdorazowo ocena, czy dana inwestycja może być zrealizowana, a jeśli tak to również przesądza o jej lokalizacji. Zatem zapisy m.p.z.p. powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88l ustawy Prawo wodne może zezwalać na pobudowanie. Porównanie tekstu planu oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach istotnie może występować sprzeczność między tekstem i rysunkiem planu, w zakresie rozumienia oznaczeń terenów szczególnie zagrożonych powodzią i wyjaśnienia, czy tereny zalewowe należą do tej kategorii ochronnej, co wymagało przede wszystkim przeanalizowania przez Sąd I instancji przywołanych wyżej przepisów i wyprowadzenia stosownych wniosków.”.*

Identyczne stanowisko zawarto także w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym m.in. z: 19 listopada 2014r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15; 21 czerwca 2016 r., w sprawie

sygn. akt II OSK 2592/14; 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 10 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 392/14; 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13.

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę definicję *nieprzekraczalnej linii zabudowy* oraz *nieprzekraczalnej linii zabudowy dla obiektów budowlanych* zawarte w § 2 pkt 6 i pkt 7 uchwały, **ponownie należy stwierdzić, iż w ustaleniach części graficznej przedmiotowego planu miejscowego, dla przywołanych powyżej terenów, wprowadzono *de facto* możliwość realizacji budynków oraz ich rozbudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wbrew ustaleniom § 9 pkt 2 lit. b uchwały, a tym samym doszło do ewidentnej sprzeczności części tekstowej planu z częścią graficzną, co stanowi istotne naruszenie przepisów: art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne**.

Tymczasem, stosowanie regulacji wynikającej z ustawy o p.z.p. oraz z rozporządzenia wykonawczego, w powiązaniu z przepisem odrębnym, prowadzić powinno do ich uwzględnienia w planie miejscowym, przyjmując takie rozwiązania przestrzenne, które nie będą naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Innymi słowy, prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkować by musiało wprowadzeniem jednoznacznych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, poprzez jednoznaczne ustanowienie zakazów w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono. **Powyższe oznacza również, iż przy prawidłowym zastosowaniu ww. przepisów, rozwiązania przestrzenne byłyby inne aniżeli obecnie obowiązujące, co kwalifikuje powyższe naruszenia jako istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.**

Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, co w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ustaleń części graficznej, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu miejscowego z rysunkiem, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu **po 24 września 2023 r**.: *„W planie miejscowym **określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania **terenu**, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną*

*liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, dla terenu oznaczonego symbolem **2MN-U**, poza określeniem minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, jako wskaźnika obligatoryjnego na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r., **dopuszczono również *zbilansowanie udziału powierzchni biologicznie czynnej w połączeniu z terenem 1ZN*, co oznacza *de facto* określenie tego wskaźnika nie tylko dla terenu 2MN-U, ale łącznie z terenem 1ZN, dla którego jednocześnie, dokonano odrębnego określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Jak wynika bowiem z treści § 18 pkt 7 i pkt 8** uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem **2MN-U** ustalono: *„7) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: **55%**, z zastrzeżeniem pkt 8; 8) **dopuszczenie zbilansowania udziału powierzchni biologicznie czynnej w połączeniu z terenem 1ZN**;”*, podczas gdy w § 36 pkt 5 uchwały, m.in. dla terenu **1ZN określono:** *„5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: **90%**;”*, **co oznacza brak możliwości zastosowania tych ustaleń w praktyce.** Należy bowiem zauważyć, iż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 90%, określony dla terenu zieleni naturalnej 1ZN, jest wartością większą, niż 55% określony dla terenu 2MN-U, która mogłaby sugerować brak konieczności zachowania jakiejkolwiek powierzchni biologicznie czynnej w ramach terenu 2MN-U.

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy ustawy o p.z.p. zawarte w ramach art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. wyraźnie wskazują, iż w przypadku odrębnych zasad zagospodarowania ujmuje się je w formie odrębnych terenów, dla których formułuje się odrębne ustalenia, które dotyczyć mają wyodrębnionej jednostki terenowej, co oznacza, iż „bilansowanie” powierzchni biologicznie czynnej w obrębie różnych terenów jest niedopuszczalne i wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna określać: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy, przy czym **ustalenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego, zarówno w przypadku możliwości realizacji budynków, jak i innych niż budynki, obiektów budowlanych.**

Należy bowiem zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

– budynków: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz

linie zabudowy;

- innych niż budynki obiektów budowlanych: **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej** oraz gabaryty obiektów.

Obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy zatem rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Biorąc zatem pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy ponownie wskazać, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać:** maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy.

**W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy przywołane powyżej ustalenia § 18 pkt 8 uchwały, które wykraczają poza zakres regulacji planu miejscowego i nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

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 ust. 3), a także rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym**.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym, przy czym zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem:

– § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **dotyczące przeznaczenia terenów zawierają jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;

– § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

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

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż **podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Gminy Pomiechówek w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, 4MN-U oraz 5MN-U.**

Organ nadzoru wskazuje, że jak wynika z ustaleń:

– § 2 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 11) terenie – należy przez to rozumieć część obszaru planu **o określonym przeznaczeniu**, wyznaczoną linią rozgraniczającą oraz oznaczoną symbolem cyfrowo-literowym lub literowym na rysunku planu;”*;
– § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu **są obowiązującymi ustaleniami planu:** (...) 2) **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
– **§ 4 pkt 3** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„**Ustala się** następujące oznaczenie określające **podstawową formę przeznaczenia** i zagospodarowania terenów: (...) 3) **MN-U** – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;”*;
– **§ 17 pkt 1** uchwały, sformułowano ustalenia: *„Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonego symbolem **1MN-U**, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) **przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** lub usług;”*;
– **§ 20 pkt 1** uchwały, sformułowano ustalenia: *„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonych symbolami **4MN-U**, **5MN-U**, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) **przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** lub usług;”*,

**<u>podczas, gdy jednocześnie w ramach:</u>**

- **§ 17 pkt 3 lit. c** oraz **pkt 11 lit. c** uchwały, sformułowano ustalenia dla terenu **<u>1MN-U</u>** w następującym brzmieniu: *„3) **dopuszczenie lokalizacji: (…) c) <u>zabudowy magazynowej</u>**, w tym między innymi serwerownie, centra przetwarzania lub magazynowania danych, a także magazyny wysokiego składowania, wraz z infrastrukturą towarzyszącą; (...) 11) maksymalna wysokość zabudowy: (...) c) **<u>magazynów</u>**, w tym magazynów wysokiego składowania: 15,0 m,”*;
- **§ 20 pkt 3 lit. c** oraz **pkt 10 lit. c** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„3) **dopuszczenie lokalizacji: (…) c) <u>zabudowy magazynowej</u>**, w tym między innymi serwerownie, centra przetwarzania lub magazynowania danych; (...) 10) maksymalna wysokość zabudowy: (...) c) **<u>magazynów</u>**: 15,0 m,”.*

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

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

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt

II OSK 1334/12, publik. http://orzeczenia.nsa.gov.pl. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolami: **1MN-U, 4MN-U i 5MN-U**, bowiem odpowiednio z treści **§ 17 pkt 1 i pkt 3** oraz **§ 20 pkt 1 i pkt 3 lit. c** uchwały, **nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia ww. terenów, tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, czy zabudowa magazynowa, ma faktycznie stanowić przeznaczenie podstawowe tych terenów, podczas gdy są to przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają**.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów oraz standardy ich stosowania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„MN”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Natomiast dla terenów składów i magazynów przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„PS”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne).

**Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.**

Tymczasem ustalenia: **§ 17 pkt 1, pkt 3 lit. c, pkt 11 lit. c oraz § 20 pkt 1, pkt 3 lit. c oraz pkt 10 lit. c** uchwały, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej tereny: **1MN-U, 4MN-U** i **5MN-U,** na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, wskazują, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania podstawowego ww. terenów, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada Gminy Pomiechówek proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

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

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

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

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

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

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

*Z ustaleń zawartych w § 40 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, czy też m.in. zabudowa zagrodowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się. Z ustaleń części tekstowej uchwały vide: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 6, § 5 ust. 1 jak i części graficznej (załącznik 1A i 1B oraz legenda) wynika, że linią rozgraniczająca wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analizując powyższe, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu*

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

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

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

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

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

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Pomiechówek było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów: **1MN-U, 4MN-U i 5MN-U**, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. terenu.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje wprost stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, w wyroku z 14 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 381/21, z którego wynika, iż: *„(...) Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa materialnego stwierdzić należy, że są one niezasadne. Nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1*

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

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

**Podsumowując, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny składów i magazynów, są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że treść ustaleń **§ 36 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„4)* ***dopuszczenie lokalizacji****, na terenie* ***6ZN****, obiektów turystyki, rekreacji, boisk, plaż trawiastych, obiektów wypożyczalni sprzętu wodnego, przystani kajakowych,* ***wyłącznie w ramach inwestycji celu publicznego****;"*, **nie jest tożsama z pojęciem *inwestycji celu publicznego*,** o której mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez którą należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w **art. 6** ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.).

Zgodnie zaś z **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami *„**Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:** 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi*

*wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6)* ***budowa i utrzymywanie*** *pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,* ***a także*** *publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek*

*opiekuńczo-wychowawczych, **obiektów sportowych**; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.*

**Powyższe oznacza, iż treść ustaleń zawartych w § 36 pkt 4 uchwały, nie realizuje celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym katalogu tego nie można traktować rozszerzająco, lecz literalnie. Rada Gminy Pomiechówek nie miała bowiem podstaw prawnych do wprowadzenia realizacji innych celów, niż określone jako inwestycje celu publicznego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

**Tymczasem, jak wynika z przywołanych powyżej ustaleń § 36 pkt 4 uchwały, dopuszczono *de facto* realizację szeroko rozumianej zabudowy usług publicznych**, w formie *obiektów turystyki, rekreacji, boisk, plaż trawiastych, obiektów wypożyczalni sprzętu wodnego, przystani kajakowych*, **które nie zostały enumeratywnie wymienione w ramach art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami**, **zamiast dopuszczenia *inwestycji celu publicznego***, **którą jest np. budowa obiektów sportowych.**

Mając zatem na uwadze władztwo planistyczne gminy, które uprawnia do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, w tym przypadku istnieje konieczność stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej **6ZN,** z uwagi na brak jakiegokolwiek odniesienia do realizacji wyłącznie usług publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w granicach tego terenu. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzenie

nieważności ww. uchwały w części dotyczącej całej jednostki terenowej umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w ramach tzw. procedury naprawczej.

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

Istotność naruszenia zasad w zakresie sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

*uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika

obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/209/2026 Rady Gminy Pomiechówek z 22 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kosewko w gminie Pomiechówek*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/