



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

WP-I.4131.184.2026

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna

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 402/IX/32/2026 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 18 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kępa Okrzewska w gminie Konstancin-Jeziorna - etap 1, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych kolejnymi symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa, 17RMa, 1U, 2U, 1Up i 2Up.

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2026 r. Rada Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła uchwałę Nr 402/IX/32/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kępa Okrzewska w gminie Konstancin-Jeziorna - etap 1.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 25 czerwca 2026 r. przy piśmie Kierownika Biura Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 25 czerwca 2026 r., znak: BRM.0711.27.2026 (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia usługi e-Doręczenia: c288dfc8-49fc-4597-91e5-9d306dc5f085), zaś dokumentację prac planistycznych 6 lipca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna z 2 lipca 2026 r., znak: PP.6721.11.2016.AZ.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.184.2026.

Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 13 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.934.2026, wnosząc m.in. o przekazanie:

- uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącego załącznik nr 1;
- jednoznacznych wyjaśnień dotyczących braku określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1RM – 16RM oraz 1RMa – 17RMa, o których mowa, odpowiednio, w § 32 i § 33 ww. uchwały;
- załączników graficznych, stanowiących integralną część wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna z 31 grudnia 2012 r., o których mowa w decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 marca 2014 r., znak: GZ.tr.057 – 602 – 142-1/13;
- załącznika graficznego w skali 1:1000, stanowiącego integralną część wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna z 28 sierpnia 2025 r., znak: PP.6721.11.2016.AZ (uzupełnionego pismami z 24 i 28 października 2025 r.), o którym mowa w decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 listopada 2025 r., znak: DNI.tr.602.385.2025.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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 **pismami z 6 listopada 2025 r. i 24 listopada 2025 r.**, znak: znak: PP.6721.11.2016.AZ, **Burmistrz Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kępa Okrzewska w gminie Konstancin-Jeziorna - etap 1**, zaś Rada Miejska Konstancin-Jeziorna zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uchwałą Nr 273/VII/19/2016 z **13 kwietnia 2016 r.** (zmienionej uchwałą Nr 384/IX/31/2026 z 20 maja 2026 r.), to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 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”, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Należy zatem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi. Ponadto, 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;”, a także zgodnie z mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), określenie sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć przepisy ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.), w szczególności zaś **art. 176 ust. 1 pkt 5** zgodnie, z którym: „*1. W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym: (...) 5) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału.*”. Z ww. przepisu Prawa wodnego bezspornie zatem wynika, że w odległości nie mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego nie jest możliwa realizacja jakichkolwiek obiektów budowlanych, a także nie jest możliwe prowadzenie prac, które mogą naruszać, bądź wpływać na stabilność konstrukcji wałów, w tym m.in. rowów, studni, sadzawek itp.

Tymczasem, jak wynika wprost z rysunku planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącego załącznik nr 1, w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1RMa, 2RMa, 3RMa i 7RMa** wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału, dopuszczając tym samym możliwość sytuowania budynków, jak również możliwość realizacji budowli, wbrew przepisom odrębnym ww. ustawy Prawo wodne. Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych w **§ 33 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. c, pkt 2 lit. b, lit. c, lit. e tiret pierwsze i tiret drugie, lit. f oraz pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy zagrodowej adaptowanej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa, 17RMa ustala się:*
1) przeznaczenie terenu: a) istniejąca zabudowa zagrodowa z możliwością budowy nowych budynków gospodarczych, w ramach uzupełnienia istniejących siedlisk, b) gospodarstwa agroturystyczne, c) niezbędne obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, (...) 2) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy – nie mniej niż 0,01 i nie więcej niż 0,4, c) udział powierzchni zabudowy - nie więcej niż 30%, (...) e) wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych – nie więcej niż 10 m, - dla garaży i budynków gospodarczych - nie więcej niż 11 m, f) geometria dachu: dachy

*jednospadowe, dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia głównych połaci od 10° do 40°; (...) 5) dopuszcza się rozbudowę i wymianę istniejących **budynków mieszkalnych**.*”.

W tym miejscu należy zauważyć, że realizacja nowych obiektów budowlanych, bądź prowadzenie innych robót lub czynności określonych, m.in. w **art. 176 ust. 1 pkt 5** ustawy Prawo wodne, na terenach funkcjonalnych leżących w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, możliwa jest jedynie po uzyskaniu decyzji właściwego organu Wód Polskich, zwalniającej od ww. zakazów ustanowionych w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych. Przepis art. 176 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo wodne obliguje właściwy organ Wód Polskich do przeprowadzenia analizy, zmierzającej do ustalenia czy planowane zamierzenie inwestycyjne w strefie do 50 m od stopu wału, nie wpłynie na szczelność i stabilność wałów. Jest to warunek *sine qua non* do uzyskania takiego zwolnienia. Jednakże, nawet samo stwierdzenie, że zamierzenie to nie wpłynie na szczelność i stabilność wałów, nie oznacza wydania decyzji zezwalającej na zniesienie tych zakazów, bowiem ustawodawca w art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne wskazał, że organ Wód Polskich może, ale nie musi, wydać zezwolenie na zwolnienie z zakazów, o których mowa w art. 176 ust. 1 pkt 1-5 ustawy Prawo wodne. Tym samym, to od woli tego organu uzależnione jest prowadzenie wszelkich inwestycji w sąsiedztwie wałów przeciwpowodziowych, które należy traktować, jako wyjątek od ogólnej zasady ustanawiającej ww. zakazy.

Tymczasem, z rysunku przedmiotowego planu miejscowego wprost wynika, że nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wrysowane **w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1RMa, 2RMa, 3RMa i 7RMa, co oznacza, że na mocy samego planu miejscowego, umożliwiono realizację budynków.** Zgodnie bowiem z definicją zawartą w **§ 6 pkt 2** uchwały, przez *nieprzekraczalną linię zabudowy* należy rozumieć *oznaczoną linię ograniczającą obszar, poza którym zakazuje się lokalizacji budynków*, co już samo w sobie narusza przepisy odrębne z zakresu Prawa wodnego (art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Jednocześnie, mając na uwadze treść ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „**1. W planie ustala się: (...) 5) 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 linię zabudowy i gabaryty obiektów;**”;

- § 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są **ustaleniami planu**: (...) 3) **nieprzekraczalne linie zabudowy**; (...) 2. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu wskazują obszary objęte ochroną na podstawie przepisów odrębnych: (...) 8) **strefa ograniczonej zabudowy wzdłuż wału przeciwpowodziowego**;*”;*
- § 9 ust. 2 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „2. *Ustala się **nieprzekraczalne linie zabudowy**, oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu. 3. **Wszystkie budynki na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy, muszą być sytuowane zgodnie z ustaleniami dotyczącymi tych linii.**;*”;
- § 16 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. *W zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią i strefie 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego **obowiązują ograniczenia ustanowione w przepisach odrębnych, dotyczących ochrony przed powodzią.***”;

należy stwierdzić, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenu związanych z odległością od stopy wału przeciwpowodziowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, z którego wynika, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu 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 § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zdanie 1 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 część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4*

oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)"

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć

jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi 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. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być*

rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;

- 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 rzeczonoego 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

między 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://orzeczenia.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: „(...) Część 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 § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zdanie 1 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, wyznaczenie na rysunku przedmiotowego planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1RMa, 2RMa, 3RMa i 7RMa**, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż wbrew ustaleniom części tekstowej, zawartym w § 16 ust. 3 uchwały, ustalenia części graficznej tego samego planu, dotyczące terenów: **1RMa, 2RMa, 3RMa i 7RMa**, naruszają przepisy art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., podczas gdy 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 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

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). W ocenie organu nadzoru, nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać zarówno przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń, jak również przepisów samego tekstu uchwały. 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 oraz wykluczających się wzajemnie ustaleń w ramach części tekstowej i graficznej samego planu miejscowego.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

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

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miejska Konstancin-Jeziorna 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 przesądzą 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 by musiało wprowadzeniem jednoznacznych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, poprzez ustanowienie zakazów w odległości nie mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, 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.

Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów w strefie 50 m od stopy wału, jako terenów inwestycyjnych, w tym wyznaczanie obszaru tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, narusza kompetencję właściwego organu Wód Polskich, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami planu miejscowego, przy wydawaniu zwolnienia z ustawowych zakazów.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 samej strefy w odległości 50 m od stopy wału, 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, w tym również konieczność wyprowadzenia zakazu 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.).

Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Organ nadzoru nie kwestionuje przy tym istniejącej zabudowy, nie kwestionuje również samego przeznaczenia w planie miejscowym (m.in. z uwagi na władztwo planistyczne gminy w tym zakresie), lecz odnosi się do stworzonej, na mocy przedmiotowej uchwały, możliwości realizacji nowej oraz rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarach pozostających w strefie do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego.

W ocenie organu nadzoru, w odniesieniu do przepisu art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, winien obowiązywać wprost, m.in. zakaz wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym zakaz wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości nie mniejszej niż 50 m od stopy wału, taką bowiem zasadę ustanowił sam ustawodawca. Tymczasem, **ustalenie w planie miejscowym możliwości realizacji zabudowy oraz rozbudowy istniejącej zabudowy w strefie do 50 m od stopy wału, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RMa, 2RMa, 3RMa i 7RMa, przy jednoczesnym odwołaniu się do przepisów odrębnych (*quod vide* § 4 ust. 2 pkt 8 oraz § 16 ust. 3 uchwały), które wprost zakazują realizacji zabudowy na ww. obszarach** (art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne), a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej, dopuszczają do lokowania zabudowy (art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne), **narusza szeroko pojętą ochronę przed powodzią i uniemożliwia racjonalne zarządzanie ryzykiem powodziowym.**

Stosowanie regulacji wynikającej z ustawy o p.z.p. oraz z rozporządzenia wykonawczego, w powiązaniu z przepisem odrębnym należy zatem stosować poprzez jego uwzględnienie w planie miejscowym poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) nie do przyjęcia jest pogląd, iż nie mają tu znaczenia ustalenia planistyczne, bowiem i tak obowiązywać będą przepisy odrębne na etapie udzielania pozwolenia na budowę, czy też na etapie uzyskiwania zgody na odstępstwo od stosowania przepisów ustawy Prawo wodne. Takie rozumienie tworzenia aktu prawa miejscowego prowadzić by musiało do wniosku, że wbrew obowiązującym przepisom i ustanowionym w nim

zakazom Gmina może wprowadzić odmienne regulacje planistyczne od tych ustanowionych w aktach wyższego rzędu, a więc w aktach hierarchicznie wyższych. Takie postępowanie prowadziłoby bowiem do chaosu prawnego i paraliżu inwestycyjnego. Wyobraźmy sobie sytuację, w której przepis hierarchicznie wyższy wprowadza zakaz budowy budynków, a niezależnie od tego zakazu Gmina w planie miejscowym wprowadziłaby ustalenia na mocy, których dopuściłaby możliwość ich realizacji. Nie chodzi przy tym już tylko o naruszające wprost, jasno i wyraźnie sprecyzowaną dyspozycję zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w art. 2, art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji RP, ale o świadome wprowadzanie w błąd, właścicieli danej nieruchomości, czy też potencjalnie zainteresowanych zakupem takiej nieruchomości, co do możliwości zagospodarowania i zabudowy. Zasada określona w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie ma być iluzoryczna, ale ma zapewniać każdemu, jednoznaczne odczytanie ustaleń planu miejscowego, które uwzględniają wszystkie obowiązujące w dacie podjęcia uchwały, przepisy, albowiem na podstawie tegoż planu bezpośrednio wydawane są pozwolenia na budowę, co wynika wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane, szacowana jest wartość nieruchomości, stosownie do dyspozycji art. 154 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.), jak również z uwzględnieniem ustaleń tegoż planu dokonywane są transakcje zbycia nieruchomości.

Z żadnego przepisu prawa nie wynika możliwość formułowania ustaleń wbrew obowiązującym przepisom aktów hierarchicznie wyższych. Takie działanie stanowi nie tylko istotne naruszenie prawa, ale również w sposób celowy wprowadza w błąd odbiorcę planu miejscowego, co do faktycznych możliwości zagospodarowania konkretnych terenów objętych planem miejscowym.

W kontekście odstępstwa, o którym mowa w art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne, wskazać należy, iż to ten przepis jednoznacznie określa organy właściwe do jego udzielenia, którym są *właściwe organy Wód Polskich*.

Z dokumentacji prac planistycznych przekazanych w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak i z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego nie wynika, by w odniesieniu do ww. terenów uzyskano zgodę na zwolnienie z ww. zakazów. Jednocześnie należy wskazać, iż Rada Miejska Konstancin-Jeziorna, jako właściwa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest organem wskazanym w przywołanych powyżej przepisach ustawy Prawo wodne. Jeżeli zatem przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, to powyższe naruszenia należy rozpatrywać w kategoriach istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, jak i naruszenia właściwości organów.

Kwestie dotyczące uwzględniania przepisów odrębnych wprowadzających różne zakazy, z możliwością zastosowania odstępstw od tych zakazów, funkcjonowały, a niektóre z nich nadal funkcjonują, w polskim systemie prawnym, były przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, które wyraźnie (jednolicie) wskazywało, że nie może istnieć sytuacja, w której plan miejscowy wprowadza inne rozwiązania przestrzenne, w tym m.in. w zakresie obligatoryjnych elementów dotyczących przeznaczenia terenu, linii zabudowy, czy też dopuszczenia do realizacji różnych typów obiektów budowlanych, wbrew zakazom wynikającym z aktów hierarchicznie wyższych.

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 powodzią, 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 Wyszaków 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.

Powyższe stanowisko zostało również potwierdzone na gruncie przepisów z zakresu transportu kolejowego i stosowania zakazów w nim zawartych, a także stosowania odstępstw od tych zakazów, przy czym zostało ono szeroko i najdobitniej sprecyzowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17. Sąd w swym orzeczeniu skrupulatnie odniósł się zarówno do kwestii określenia linii zabudowy, konieczności stosowania wprost przepisów wprowadzających określone zakazy, jak również przekonująco odniósł się do kwestii stosowania odstępstw od ustanowionych w aktach hierarchicznie wyższych zakazów,

stwierdzając m.in., że: „Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym zgody na odstępstwo - po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy - udziela bądź odmawia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Wskazaną wyżej możliwość udzielenia zgody na odstępstwo od warunków sytuowania budynków i budowli od granicy obszaru kolejowego regulują przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Skoro art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym określa organ właściwy do udzielenia bądź odmowy udzielenia zgody na odstępstwo od określonych w art. 53 warunków sytuowania budynków i budowli i ustala przesłanki udzielenia tej zgody, to tym samym tylko organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do udzielania w drodze decyzji administracyjnej powyższej zgody. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. (...) Zakaz ustanowiony w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary kolejowe nie są przewidziane do zabudowy. Ponadto istotnym jest, aby obszar był jednoznacznie określony w części tekstowej i graficznej planu. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na obszarach kolejowych, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego.”.

Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 942/17.

Analogiczne przepisy i zakazy wynikają z przepisów ustawy z zakresu ochrony przyrody. W zakresie ustanowionych tam zakazów jednoznacznie i bez cienia jakichkolwiek wątpliwości wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 1 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 85/14 stwierdzając m.in. że: „Z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podstawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu

w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. Również z art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...) wynika, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody m.in. parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru Natura 2000. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem "budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody" w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy – w braku podstawy ustawowej – nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że "projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego". Uzgodnienie ani nie zastępuje, ani nie wyłącza konieczności uzyskania decyzji ministra właściwego do spraw środowiska o odstępstwach od zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody."

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie wadliwych ustaleń, które nie uwzględniają przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego.

Co więcej, w tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do wszystkich jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM,

12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa i 17RMa, z uwagi na brak określenia wysokości budynków inwentarskich w ramach zabudowy zagrodowej.

Stosownie bowiem do dyspozycji **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ustala następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: „*6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;*”.

Tymczasem, mimo faktu, iż zgodnie z ustaleniami:

- **§ 32 pkt 1 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) zabudowa zagrodowa.*”
- **§ 33 pkt 1 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy zagrodowej adaptowanej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa, 17RMa ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) istniejąca zabudowa zagrodowa z możliwością budowy nowych budynków gospodarczych, w ramach uzupełnienia istniejących siedlisk,*”

to jednocześnie, w treści tych samych § 32 pkt 2 lit. e oraz § 33 pkt 2 lit. e uchwały, w ogóle nie określono wysokości budynków inwentarskich przeznaczonych do chowu i hodowli inwentarza żywego. Jak wynika bowiem z treści:

- **§ 32 pkt 2 lit. e** uchwały, określono: „*2) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) e) wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych – nie więcej niż 10 m, - dla garaży i budynków gospodarczych - nie więcej niż 11 m,*”;

- **§ 33 pkt 2 lit. e** uchwały, określono: „2) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) e) wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych – nie więcej niż 10 m, - dla garaży i budynków gospodarczych - nie więcej niż 11 m,”.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę treść ustaleń zawartych w:

- **§ 32 pkt 4** uchwały, określono: „4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego **budynku mieszkalnego jednorodzinnego** wolnostojącego na jednej działce budowlanej.”;
- **§ 33 pkt 4 i pkt 5** uchwały, określono: „4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego **budynku mieszkalnego jednorodzinnego** wolnostojącego na jednej działce budowlanej; 5) dopuszcza się **rozbudowę i wymianę istniejących budynków mieszkalnych.**”,

należy stwierdzić, iż faktycznym przeznaczeniem ww. terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, nie zaś zabudowa zagrodowa, podczas gdy zgodnie z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna przyjętym uchwałą Nr 97/III/17/99 z 27 grudnia 1999 r., ww. tereny oznaczone w planie miejscowym, symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa i 17RMa, zostały wyznaczone w granicach strefy ochrony wartości rolniczych (R), co znajduje również swoje potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna w piśmie z 15 lipca 2026 r., znak: PP.6721.11.2016.AZ, w ramach przeprowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego tzw. postępowania wyjaśniającego znak: WP-I.4130.934.2026.

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. W tym samym rozporządzeniu, w ramach § 3 pkt 8, zdefiniowano również budynek gospodarczy przez, który należy rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych. Co więcej, w dalszej części rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wielokrotnie dokonano rozróżnienia pomiędzy budynkiem gospodarczym a budynkiem inwentarskim, m.in. w ramach regulacji zawartej w: § 12 ust. 8, § 26 ust. 5, § 31 ust. 1 pkt 3,

§ 109, § 209 ust. 1 pkt 3, § 213 pkt 4, § 231, Rozdziale 9. pn. „**Wymagania przeciwpożarowe dla budynków inwentarskich**”. W ramach przepisu § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wprost wskazano, iż budynki z uwagi na przeznaczenie i sposób użytkowania, dzieli się na **budynki inwentarskie**, a więc takie, **które służą do hodowli inwentarza**.

Wbrew zatem wyjaśnieniom przekazanym przez Burmistrza Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna w piśmie z 15 lipca 2026 r., znak: PP.6721.11.2016.AZ, w ramach przeprowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego tzw. postępowania wyjaśniającego znak: WP-I.4130.934.2026, z których wynika, że: „(...) *Nie każdy budynek gospodarczy jest budynkiem inwentarskim, ale każdy budynek inwentarski można uznać za budynek gospodarczy, jeśli uwzględnimy szeroką definicję budynków służących gospodarce rolnej. Budynki inwentarskie w granicach terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami 1RM-16RM oraz 1RMa-17RMa związane z chowem i hodowlą zwierząt, ze względu na swoją funkcję, należą do budynków gospodarczych związanych z obsługą rolnictwa, więc ustalona w § 32 pkt 2 lit. e tiret drugie oraz § 33 pkt 2 lit. e tiret drugie maksymalna wysokość 11,0 m określa również ich wysokość. Nadmieniam również, że definicja budynku inwentarskiego nie została podana w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.*”, to z przytoczonych powyżej przepisów wyraźnie wynika odrębność budynku gospodarczego od budynku inwentarskiego. O ile zatem **budynek gospodarczy**, w ramach zabudowy zagrodowej to budynek przeznaczony do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych, a także do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, o tyle **budynek inwentarski, służy do hodowli inwentarza**.

Jeżeli zatem zgodnie z definicją zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, **budynki gospodarcze lub inwentarskie** w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, **to ustawodawca wyraźnie odróżnia budynek gospodarczy od budynku inwentarskiego**.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.,*

wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczonej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. **Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej** wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. **Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej**. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

W tym miejscu należy również podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami **i inwentarzem**, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja przeznaczenia podstawowego w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy ponownie zauważyć, iż **w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej** oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 1RMa, 2RMa, 3RMa, 4RMa, 5RMa, 6RMa, 7RMa, 8RMa, 9RMa, 10RMa, 11RMa, 12RMa, 13RMa, 14RMa, 15RMa, 16RMa, 17RMa, w ramach ustaleń **§ 32 pkt 2 lit. e** oraz **§ 33 pkt 2 lit. e** uchwały, **w ogóle nie określono maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, stanowiących nieodłączną część zabudowy zagrodowej.**

Biorąc zatem pod uwagę fakt, że w ustaleniach **§ 32 pkt 1 lit. a** oraz **§ 33 pkt 1 lit. a** przedmiotowej uchwały, Rada Miejska Konstancin-Jeziorna posługuje się pojęciem **zabudowy zagrodowej**, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **a jednocześnie w ustaleniach tego samego:**

- **§ 32 pkt 2 lit. e** oraz **§ 33 pkt 2 lit. e** tekstu planu, **nie określiła wysokości budynków przeznaczonych do chowu i hodowli inwentarza żywego,**
- **§ 32 pkt 4 i § 33 pkt 4** tekstu planu, **posługuje się pojęciem budynku mieszkalnego jednorodzinnego,**

to powyższe oznacza de facto brak możliwości realizacji zabudowy zagrodowej na ww. terenach w postaci budynku inwentarskiego, i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, § 110, § 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak określenia wysokości tego budynku uniemożliwić może faktyczną realizację zabudowy zagrodowej.**

Ponadto skoro zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi, to określenie, w ramach terenów z określonym przeznaczeniem terenu jako zabudowa zagrodowa, wysokości budynków mieszkalnych, garażowych i gospodarczych, oznacza, iż faktycznym przeznaczeniem terenu jest zabudowa jednorodzinna nie zaś zabudowa zagrodowa.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. **ustalenie przeznaczenia terenu**, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu **następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Jednocześnie, 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. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. **Brak możliwości realizacji budynków inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej uniemożliwia jej faktyczną realizację.**

Podsumowując należy stwierdzić, iż **brak określenia, wysokości dla budynków inwentarskich** w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Należy również wskazać, iż z ww. przepisów wynika jednoznacznie, że **ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. określać maksymalną wysokość wszystkich budynków dopuszczonych na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13 „(...) pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. (...)".

Tymczasem, w treści § 32 pkt 2 lit. e oraz § 33 pkt 2 lit. e uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości tylko budynków: mieszkalnych, gospodarczych, a także garaży, co *de facto* oznacza brak określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, podczas gdy nie do przyjęcia, w świetle definicji zwartej w § 3 pkt 8 w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, by utożsamiać budynek gospodarczy z budynkiem inwentarskim.

Określenie maksymalnej wysokości budynków: mieszkalnych, gospodarczych oraz garaży, w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej w treści § 32 pkt 2 lit. e oraz § 33 pkt 2 lit. e uchwały, oznacza *de facto* realizację zabudowy jednorodzinnej, o której mowa w ustaleniach tego samego § 32 pkt 4 oraz § 33 pkt 4 uchwały. Stosownie bowiem do dyspozycji § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

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 powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów;

- § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **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 **podjmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miejska Konstancin-Jeziorna w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 1Up i 2Up.**

Jak wynika z treści legendy rysunku planu w skali 1:1000, „**linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**” stanowią „ustalenia planu”, co znajduje również potwierdzenie w ustaleniach:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „**1. W planie ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;**”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „**1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) przeznaczenie terenu oznaczone symbolem cyfrowo – literowym.**”;
- § 6 pkt 1 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „**W rozumieniu niniejszej uchwały: 1) teren - oznacza fragment obszaru objętego planem, o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi; (...) 3) linia rozgraniczająca – oznacza linię, ustaloną na rysunku planu, wyznaczającą granicę pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;**”;

podczas, gdy jednocześnie w ramach:

- **§ 34 pkt 1 lit. a oraz lit. b** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: „**Dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U, 2U ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) zabudowa usługowa, w tym z zakresu usług publicznych, b) zieleni urządzone.**”;

- **§ 35 pkt 1 lit. a, lit. b oraz lit. d** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu:
*„Dla **terenów zabudowy usług publicznych**, oznaczonych na rysunku planu symbolami **1Up** i **2Up** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu**: a) **zabudowa usługowa z zakresu usług publicznych**, b) **usługi nieuciążliwe towarzyszące usługom publicznym**, (...) d) **zieleń urządzona**.”.*

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Miejska Konstancin-Jeziorna dokonała określenia wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia terenu, bowiem dotyczy ono jednocześnie zabudowy usługowej, w tym z zakresu usług publicznych, i zieleni urządzonej**, które na podstawie 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, **winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.**

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

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych

symbolami: 1U, 2U, 1Up i 2Up, bowiem z treści § 34 pkt 1 oraz § 35 pkt 1 uchwały, nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia ww. terenów, tj. zielen urządzona, czy zabudowa usługowa, w tym z zakresu usług publicznych, 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 usługowej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu „U” (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Natomiast dla terenów zieleni urządzonej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu „ZP” (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Tymczasem, ustalenia § 34 pkt 1 i § 35 pkt 1 uchwały, określające przeznaczenie podstawowe terenów: 1U, 2U 1Up i 2Up, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczających te tereny na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, wskazują, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia podstawowego ww. terenów, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnątrz i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe ww. terenów. Rada Miejska Konstancin-Jeziorna 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 wniosku 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. Śluszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia 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 rozgraniczającą 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 wewnątrz i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada proponując alternatywność przeznaczeń, sędowała 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 mieszkaniową, 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 walurowo 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 **wyrażnie 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. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** 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,

musialaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby 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 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów: **1U, 2U, 1Up i 2Up**, 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 zielen 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 uzyskaniuładu 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. (...)”.

Odnosząc się zatem do omawianej powyżej kwestii, należy zauważyć, iż **obowiązkiem Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna było jednoznaczne określenie przeznaczenia ww. terenów**, w tym przypadku poprzez predysponowanie tego terenu dla lokalizacji usług, w tym stanowiących inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., a więc celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo zieleni urządzonej.

Zgodnie 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 górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Tymczasem, jak wynika z przywołanych powyżej ustaleń tekstu planu miejscowego, w ramach przeznaczenia ww. terenów, dopuszczono jednocześnie lokalizację zieleni urządzonej

(vide § 34 pkt 1 lit. b oraz § 35 pkt 1 lit. d uchwały), a także realizację zabudowy usługowej, w tym z zakresu usług publicznych (vide § 34 pkt 1 lit. a oraz § 35 pkt 1 lit. a uchwały), jako przeznaczenia o charakterze równorzędnym, co *de facto* oznacza, że nie jest wiadomym, czy przeznaczenie terenów: 1U, 2U, 1Up i 2Up dotyczy realizacji usług, w tym z zakresu usług publicznych, czy lokalizacji zieleni urządzonej.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wskazać, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości określenia mieszanego przeznaczenia terenu w obrębie jednej jednostki terenowej, na której obok terenu usług, w tym z zakresu usług publicznych, możliwe jest również zagospodarowanie pod zielenią urządzonej, jednakże nie mogą to być przeznaczenia o charakterze równorzędnym, bądź alternatywnym. W ramach planu miejscowego niezbędne jest zatem przesądzenie, które faktycznie z ww. przeznaczeń ma być przeznaczeniem dominującym, a które na zasadzie współistnienia stanowić będzie przeznaczenie uzupełniające, co winno jednoznacznie zostać przesądzone w planie miejscowym.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na fakt, iż dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100), bowiem zgodnie z:

- art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”;
- art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują bowiem przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia § 32 pkt 3 lit. a, lit. b, lit. c oraz § 33 pkt 3 lit. a, lit. b, lit. c uchwały, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości

objętych planem miejscowym, nie znajdują zastosowania w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej.

Powyższe narusza wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów, a tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, co znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r. sygn. akt **VIII SA/Wa 585/25** po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXX/499/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 stycznia 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla obrębów ewidencyjnych: Belek, Dąbrowa, Gostomia, Józefów, Pobiedna, Rosocha, Sacin, Świdrygały Kolonia, Wola Pobiedzińska.*

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, jak i naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

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

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

co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 402/IX/32/2026 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 18 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kępa Okrzewska w gminie Konstancin-Jeziorna - etap I*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/