



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 września 2025 r.

WP-I.4131.180.2025

Rada Gminy Siedlce

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/226/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Nowe Opole, Żytunia, Strzała, Nowe Iganie, Żelków-Kolonia, Grabianów, Białki, Ujrzanów, Stok Lacki - Folwark, Grubale, Rakowiec, Błogoszcz, Pruszyń, Żabokliki w gminie Siedlce”*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 38 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: *„(...) i mieszkaniowo-usługowej (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem 4MN-U w miejscowości Ujrzanów oraz terenu 24U-PP-PS w miejscowości Strzała, w gminie Siedlce.

Uzasadnienie

Na sesji 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XVIII/226/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Nowe Opole, Żytunia, Strzała, Nowe Iganie, Żelków-Kolonia, Grabianów, Białki, Ujrzanów, Stok Lacki - Folwark, Grubale, Rakowiec, Błogoszcz, Pruszyń, Żabokliki w gminie Siedlce”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, a także art. 64 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 8 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 29 sierpnia 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 września 2025 r., znak: WP-I.4131.180.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie stosownych wyjaśnień i dokumentów.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Wójta Gminy Siedlce z 19 września 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP168752398), **organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące:**

- **pomniejszenia obszaru nr 28 objętego ww. planem miejscowym (vide załącznik nr 5),** w kontekście granic określonych dla tego samego obszaru nr 28 na załączniku nr 4 do uchwały Nr XVIII/225/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r. *„w sprawie zmiany uchwały nr IX/109/2024 Rady Gminy Siedlce z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Nowe Opole, Opole Świerczyna, Żytnia, Strzała, Nowe Iganie, Żelków-Kolonia, Grabianów, Białki, Ujżzanów, Stok Lacki - Folwark, Grubale, Rakowiec, Błogoszcz, Pruszyń, Golice, Golice-Kolonia, Topórek, Żabokliki w gminie Siedlce”, z których wynika, że: „(...) przy przygotowaniu załącznika graficznego do uchwały zmieniającej (Nr XVIII/225/2025) błędnie podczytano warstwę z nowymi granicami planu. Niemniej obszar planu nie został powiększony. (...) W przedmiotowym przypadku zdecydowano się korygować uchwałę o przystąpieniu do opracowania planu, jednak nie udało się uniknąć pomyłki. (...) Zgłaszane zastrzeżenia co do przejrzystości procedury Gmina przyjmuje jednak jako istotne wskazanie na przyszłość, aby uniknąć takich błędów.”;*
- **wskazania podstaw prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia zawarte w § 38 pkt 1 tekstu ww. planu miejscowego, w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 14MN-U na załączniku graficznym nr 2, 12MN-U i 13MN-U na załączniku graficznym nr 5; 10MN-U na załączniku graficznym nr 14; 8MN-U i 11MN-U na załączniku graficznym nr 22, nie naruszają obowiązujących ustaleń Studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce przyjętego uchwałą Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 27 lutego 2025 r. znak: WP-I.4131.8.2025.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Siedlce zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr IX/109/2024 z **28 listopada 2024 r.** (zmienionej uchwałą Nr XVIII/225/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r.), **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.**

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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 jej podjęcia przez radę gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich

kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim

powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na modyfikację definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w ramach określenia wysokości zabudowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści § 38 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych w części graficznej planu symbolem MN-U ustala się: (...) 3) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) b) maksymalna wysokość zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej – 12 m;”, podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią tego samego § 38 pkt 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem literowym MN-U, ustalono: „(...) 1) przeznaczenie terenu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;”.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji:

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

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna dla ww. terenów oznaczonych symbolem literowym MN-U, wprowadzono możliwość realizacji usług w formie zabudowy mieszkaniowo-usługowej, podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, wprost dopuszcza realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyłącznie w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego poprzez wydzielenie maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych oraz poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, nie zaś zabudowy mieszkaniowo-usługowej w formie budynku mieszkaniowo-usługowego. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej terenów może powstać co najwyżej budynek

mieszkalny jednorodzinny, w ramach którego istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, **nie ma zaś prawa powstać budynek mieszkaniowo-usługowy.**

Zdaniem organu nadzoru, **realizacja zabudowy mieszkaniowo-usługowej pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu**, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny **w formie jednorodzinnej**, którego legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;***”. Również stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „***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;***”.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ

administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

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

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez możliwość wydzielenia dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Z drugiej zaś strony, **realizacja *de facto* budynku mieszkaniowo-usługowego, pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie**

terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika,

że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które umożliwiają wydzielenie dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach zabudowy mieszkaniowo-usługowej, która nie jest tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodzinną**, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

W świetle przeznaczenia terenu określonego w § 38 pkt 1 uchwały, nie jest zatem możliwa realizacja *zabudowy mieszkaniowo-usługowej*, o jakiej mowa w ustaleniach tego samego

§ 38 pkt 3 lit. b uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Powyższe stanowi istotne naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

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

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

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinnymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Jeżeli zatem, w ramach przeznaczenia podstawowego istnieje **możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, to zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, w ramach tego budynku może istnieć jeden lokal mieszkalny, albo 2 lokale mieszkalne, bądź też **jeden lokal mieszkalny i jeden usługowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**, zaś Rada Gminy Siedlce nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Gminy Siedlce nie posiada jakichkolwiek kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania**

przestrzennego, a już z pewnością do wprowadzania regulacji, które stają w jawnej sprzeczności z ww. przepisami.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Siedlce winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana 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 obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Siedlce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art.*

87 *ust.* *1*

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

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

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

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

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: „*Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. (...) Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).*”.

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „*1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy*

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

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na **konieczność przestrzegania legalnych definicji**, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2

Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

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

W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Gminy Siedlce nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Opisana powyżej kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24, stwierdzając, że: „(...) Przechodząc do zakresu zaskarżenia m.p.z.p.m, **Sąd uznał natomiast, że skarga jest zasadna, gdyż Rada Gminy, określając w: - § 12 pkt 2 lit. b i § 13 pkt 3 lit. b m.p.z.p. realizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, - § 14 pkt 2 m.p.z.p. lokalizację wyłącznie jednego wolnostojącego budynku rekreacji indywidualnej na działce budowlanej (lit. a) oraz realizację wyłącznie jednego lokalu w wolnostojącym budynku rekreacji indywidualnej (lit. b), przekroczyła granice władztwa planistycznego i dokonała w istocie w akcie prawa miejscowego nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących (ustawowych).**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. o sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Zatem władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja musi także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerując w prawo własności organy planistyczne gminy muszą wskazać, jakie to wartości (cele) są na tyle istotne (ważnie społecznie), aby uzasadniały ograniczenie prawa własności podmiotu prywatnego.

Ingerencja w sferę własności musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09). Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 6 rozporządzenia 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. Powyższe regulacje (obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) dawały Radzie Gminy możliwość kształtowania intensywności zabudowy w planie miejscowym poprzez określenie zasad kształtowania formy budynku, proporcji i kształtu bryły budynku, odległości między budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, reglamentowanie ilości kondygnacji, określenie poziomu posadowienia parteru, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linii zabudowy. **Nie uprawniali natomiast Rady Gminy do decydowania o intensywności zabudowy, poprzez ograniczanie ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej - Prawa budowlanego, i nie jest wobec tego możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego (a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie).** Sąd zauważył przy tym, że zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Stwierdza też, że Rada Gminy nie miała ustawowej kompetencji do ograniczania w m.p.z.p. ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach zasad kształtowania zabudowy. Dokonane zaskarżoną uchwałą ustalenia co do ilości lokali mieszkalnych w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, stanowią naruszenie przepisów odnoszących się do treści planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwalodawczego prowadzące, poprzez określone ustalenia m.p.z.p., do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych uchwałą, ograniczając liczbę lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej. Organ gminy jest związany granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem w zakresie określonym w art. 15 u.p.z.p. Podstawa prawna do ustalenia liczby lokali

mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym z przepisów tych zaś nie wynika (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2631/18).”;

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24, stwierdzając, że: „(...) Przechodząc do zakresu zaskarżenia m.p.z.p.m, **Sąd uznał natomiast, że skarga jest zasadna, gdyż Rada Gminy, określając w: - § 11 pkt 3 lit. b realizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, - § 12 pkt 3 lit. b m.p.z.p. lokalizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego lub jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym wolnostojącym, przekroczyła granice władztwa planistycznego i dokonała w istocie w akcie prawa miejscowego nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących (ustawowych).** (...) Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 6 rozporządzenia 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. Powyższe regulacje (obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) dawały Radzie Gminy możliwość kształtowania intensywności zabudowy w planie miejscowym poprzez określenie zasad kształtowania formy budynku, proporcji i kształtu bryły budynku, odległości między budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, reglamentowanie ilości kondygnacji, określenie poziomu posadowienia parteru, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy. **Nie uprawniały natomiast Rady Gminy do decydowania o intensywności zabudowy, poprzez ograniczanie ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej - Prawa budowlanego, i nie jest wobec tego możliwe modyfikowanie tej definicji**

przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego (a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie). Sąd zauważa przy tym, że zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Stwierdza też, że Rada Gminy nie miała ustawowej kompetencji do ograniczania w m.p.z.p. ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach zasad kształtowania zabudowy. Dokonane zaskarżoną uchwałą ustalenia co do ilości lokali mieszkalnych w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, stanowią naruszenie przepisów odnoszących się do treści planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwalodawczego prowadzące, poprzez określone ustalenia m.p.z.p., do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych uchwałą, ograniczając liczbę lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej. Organ gminy jest związany granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem w zakresie określonym w art. 15 u.p.z.p. Podstawa prawna do ustalenia liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym z przepisów tych zaś nie wynika (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2631/18). (...)";

- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24, stwierdzając, że: „(...) jak słusznie zauważył skarżący, zaskarżona uchwała narusza także ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 lit. a uchwały. Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami [...] , [...] , [...] , [...], [...] i [...] ustala się przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, w szczególności: budynki mieszkalne jednorodzinne z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków, stanowiących do 50% ich powierzchni użytkowej. Tym samym, jak słusznie zwrócił uwagę skarżący, Rada ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U usługi, lokalizowane w parterze budynków jednorodzinnych, mogą stanowić do 50% ich powierzchni użytkowej, podczas gdy, zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez "budynek mieszkalny jednorodzinny" należy rozumieć "budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie

bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku". **Przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, że powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, a jej wielkość ustalona została na poziomie 30% powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 50% w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale.** **Rację ma skarżący, że ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.** Nie można bowiem dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o upzp zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego skutkującym, na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o upzp stwierdzeniem nieważności wadliwych ustaleń w zaskarżonym zakresie. (...);

- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24, stwierdzając, że: „(...) **Unormowania w zakresie określenia ilości lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a u.p.b., zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.** Według zaś § 34 pkt 4 uchwały odnoszącego się do terenu MN1, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej” oraz odnoszącego się do terenu MNU1 § 35 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej”,

wprowadzono ograniczenie dotyczące liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym.

Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rangi ustawowej. Należy też podkreślić, że Rada Miasta nie przeczyła samej zmianie definicji lokalu mieszkalnego jednorodzinnego, jednakże odniosła się do interpretacji definicji ustawowej oraz wskazała na zakres władztwa planistycznego.

3. Sąd podzielił zarzut, że ustalenia § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach oznaczonych symbolami: MN1 i MNU1. Unormowania w zakresie określenia ilości lokali lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Według zaś zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały zakazano lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej dla terenów MN1 i MNU1. Trafne jest stanowisko organu nadzoru, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że akty prawa miejscowego, jako jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie {vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1074/19, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>, dalej: „CBOSA”). Rady Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła zaskarżoną uchwałę w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z u.p.z.p. w stanie prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia. Upoważnienie to, nie zwalnia jednak organów gminy od przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa. Norma definicyjna prawa budowlanego ma charakter gwarancyjny dla uczestników procesu budowlanego. Tymczasem, organ gminy może zapewnić ograniczenie realizacji lokali w budynku jednorodzinnym postanowieniami planu jednak nie dokonując zmian w definicjach prawnych zawartych w katach wyższego rzędu.

Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa zawartymi w aktach rangi wyższego rzędu. Nie powinny również wymagać od organów architektoniczno-budowlanych interpretacji przepisów planu miejscowego na etapie pozwolenia na budowę w zgodzie z postanowieniami ustawy, jeśli zapisy planu są z nią sprzeczne. W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały we wskazanym powyżej zakresie naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.4. Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały: „4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej” zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony, ponieważ w uchwale określono w sposób niezgodny z ustawą ograniczenie lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej.”.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) W ocenie NSA, podzielić należy stanowisko Wojewody, że brak było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania „mieszkalno-usługowych” prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)”. NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody

Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowych (...)”, z uwagi na fakt, iż „(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały, określono: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”, co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego. Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku. Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)”.

Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „3. Oznaczenia graficzne stanowiące **obowiązujące ustalenia planu**: (...) 4) nieprzekraczalna linia zabudowy;”;
- § 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 1) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć **wyznaczoną w części graficznej planu i określoną ustaleniami tekstu planu linię**, przed którą zakazuje się lokalizacji nowo realizowanych budynków lub ich części; przed tą linię mogą wystawać nie więcej niż 1 m balkon, taras, gzyms, schody, pochylnie dla niepełnosprawnych, zadaszenia i inne detale architektoniczne; nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;”;
- § 5 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy od: 1) dróg wskazanych na obszarze objętym planem, zgodnie z wymiarami podanymi na załącznikach graficznych; 2) dróg położonych poza obszarem objętym planem, a przylegających do niego, zgodnie z wymiarami podanymi na załącznikach graficznych; 3) linii wysokiego napięcia.”;
- § 38 pkt 1, pkt 3 lit. a, lit. e, lit. f, lit. g uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych w części graficznej planu symbolem **MN-U** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług; (...) 3) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalna linia zabudowy – w odległości wskazanej w części graficznej planu; (...) e) minimalna nadziemna **intensywność** zabudowy – 0,01; f) maksymalna nadziemna **intensywność** zabudowy – 0,8; g) maksymalny **udział powierzchni zabudowy** – 0,4 (40%);”;
- § 40 pkt 1, pkt 3 lit. a, lit. c, lit. d, lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów **U-PP-PS** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren usług lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów; (...) 3) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalna linia zabudowy – w odległości wskazanej na rysunku planu; (...) c) minimalna nadziemna **intensywność** zabudowy – 0,01; d) maksymalna nadziemna **intensywność** zabudowy – 2,0; e) maksymalny **udział powierzchni zabudowy** – 0,6 (60%);”;
- legendzie rysunku planu stanowiącego **załączniki nr 6**, w ramach *ustaleń planu* opisano oznaczenie „Nieprzekraczalna linia zabudowy”,

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:

- **legendy** rysunku planu stanowiącego **załączniki nr 15**, w ogóle **BRAK** wyznaczenia linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem **4MN-U**;

- **§ 5 ust. 3** uchwały: „3. *Nie wskazuje się nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach 24U-PP-PS, 4MN-U, gdyż stanowią one powiększenie terenów budowlanych położonych poza planem, na których takie linie zostały wyznaczone.*”;
- **§ 38 pkt 2** uchwały: „2) teren 4MN-U stanowi *powiększenie obszarów zabudowy położonych poza planem i do niego przylegających;*”;
- **§ 40 pkt 2** uchwały: „2) teren 24U-PP-PS stanowi *powiększenie obszarów zabudowy położonych poza planem i do niego przylegających;*”.

Powyższe oznacza, że na rysunkach planu miejscowego stanowiących załączniki nr 6 i nr 15, **w ogóle nie określono nieprzekraczalnej linii zabudowy** w ramach terenów oznaczonych odpowiednio, symbolami **24U-PP-PS** i **4MN-U**, mimo **ustalenia m.in. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy, czy też maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wyjaśnić, iż teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym symbolem:

- **4MN-U**, zgodnie z treścią **§ 41** dotychczas obowiązującego planu miejscowego Nr XXXI/309/2005 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 22 sierpnia 2005 r. Nr 192, poz. 6309), był przeznaczony pod teren zieleni nieurządzonej (ZN), z zakazem realizacji obiektów kubaturowych;
- **24U-PP-PS**, zgodnie z treścią **§ 41 pkt 1** i **§ 42** dotychczas obowiązującego planu miejscowego Nr XXXIV/325/2005 Rady Gminy Siedlce z 3 listopada 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 9 grudnia 2005 r. Nr 269, poz. 8969), był przeznaczony pod użytkowanie ogólnorolnicze (R), z dopuszczeniem budowy obiektów budowlanych, w tym budynków i budowli rolniczych, na podstawie przepisów odrębnych.

Tym samym należy zauważyć, iż **samo ustalenie § 5 ust. 3** uchwały, w brzmieniu: „3. *Nie wskazuje się nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach 24U-PP-PS, 4MN-U, gdyż stanowią one powiększenie terenów budowlanych położonych poza planem, na których takie linie zostały wyznaczone.*”, **nie zwalnia Rady Gminy Siedlce z obowiązku jednoznacznego ustalenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych w tym przypadku, pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usług (4MN-U), czy też usługi lub produkcję przemysłową lub składy i magazyny (24U-PP-PS).**

Z jednej bowiem strony, wbrew przywołanym powyżej ustaleniom § 5 ust. 3 uchwały, na rysunkach planów miejscowych obowiązujących dotychczas, w granicach ww. terenów oznaczonych symbolami: 24U-PP-PS i 4MN-U, odpowiednio, w ramach terenu **R objętego**

uchwałą Nr XXXIV/325/2005 Rady Gminy Siedlce z 3 listopada 2005 r. oraz w ramach terenu **ZN** objętego uchwałą Nr XXXI/309/2005 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2005 r., **nie wyznaczono linii zabudowy.**

Z drugiej zaś strony, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (4MN-U), a także usług lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów (24U-PP-PS), nie mogą stanowić powiększenia przylegających terenów budowlanych położonych poza planem, skoro określono dla nich odmienne przeznaczenia. Mianowicie teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym Nr XVIII/226/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r., symbolem:

- **4MN-U**, stanowiący dotychczas teren **ZN** objęty uchwałą Nr XXXI/309/2005 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2005 r., **usytuowany jest pomiędzy fragmentem:**
 - wschodniej linii rozgraniczającej terenu zabudowy usługowej **1-U**, objęty uchwałą Nr XLVI/607/2022 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 11 sierpnia 2022 r. poz. 8380);
 - południowej linii rozgraniczającej terenu drogi głównej **KG**, objęty ww. uchwałą Nr XXXI/309/2005 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2005 r.;
 - zachodniej linii rozgraniczającej terenu drogi gminnej **KDG(D)**, objęty uchwałą Nr XVIII/144/2012 Rady Gminy Siedlce z 26 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 23 maja 2012 r. poz. 4315);
 - północnej linii rozgraniczającej terenu *zabudowy mieszkaniowej mieszanej* **MM**, objęty ww. uchwałą Nr XXXI/309/2005 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2005 r.;
- **24U-PP-PS**, stanowiący dotychczas teren użytkowany ogólnorołniczo **R**, objęty uchwałą Nr XXXIV/325/2005 Rady Gminy Siedlce z 3 listopada 2005 r., **usytuowany jest pomiędzy fragmentem:**
 - północno-wschodniej linii rozgraniczającej terenu drogi lokalnej **KL**, objęty ww. uchwałą Nr XXXIV/325/2005 Rady Gminy Siedlce z 3 listopada 2005 r.;
 - granicy administracyjnej gminy Siedlce.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w ramach: § 5 ust. 3, § 38 pkt 2 i § 40 pkt 2 przedmiotowej uchwały Nr XVIII/226/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r., określono tereny 4MN-U i 24U-PP-PS jako *powiększenie obszarów zabudowy położonych poza planem* bez wskazania konkretnych jednostek terenowych, a także bez wyznaczenia dla nich linii zabudowy, wraz z jednoczesnym dopuszczeniem lokalizacji nowych budynków dla tych terenach, poprzez ustalenie m.in. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, czy też maksymalnej powierzchni zabudowy, to w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, pkt 7

lit. a i § 7 ust. 1 pkt 8 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- budynków: maksymalny i minimalny wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Dodać również należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Organ nadzoru wskazuje, iż zarówno jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również ustalenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też **zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że wprowadzane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.** Tymczasem, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego

wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Biorąc zatem pod uwagę ustalone parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenów, o których mowa m.in. w: § 38 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. e, lit. f, lit. g, lit. h oraz § 40 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f uchwały, **a także mając na uwadze fakt, iż zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 1 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy ogranicza teren, na którym dopuszczono możliwość lokalizacji nowo realizowanych budynków lub ich części, podczas gdy jednocześnie zgodnie z treścią § 5 ust. 3 tej samej uchwały, nie wskazuje się nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach 24U-PP-PS, 4MN-U, to w przedmiotowej sprawie doszło również do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, a także ewidentnej sprzeczności tekstu planu i rysunkiem, w tym zakresie.**

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi

treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";

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

1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.*”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*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 pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po

486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>). ”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) 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 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

W związku z powyższym należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej planu miejscowego, jak również brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem, z uwagi na **brak oznaczenia na rysunku planu jakiegokolwiek linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 4MN-U i 24U-PP-PS**, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych.

Sprzeczność ta oznacza bowiem, że nie jest wiadomym, czy w ogóle, a jeżeli tak to w jakich granicach, możliwa jest realizacja m.in. nowej zabudowy, co w praktyce oznacza, iż nie jest wiadomym, jakie faktycznie działania inwestycyjne na ww. terenach są dopuszczalne.

Należy ponownie zauważyć, iż z jednej strony, ustalone parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenów, o których mowa m.in. w: § 38 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. e, lit. f, lit. g, lit. h oraz § 40 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f uchwały, wskazują możliwość np. budowy nowego budynku w granicach terenów **4MN-U** i **24U-PP-PS**. Z drugiej zaś strony, brak wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy w granicach ww. terenów, sugerować może, że jednak nie przewiduje się możliwości realizacji budynków w ramach tych jednostek terenowych. **Co więcej, brak jednoznacznego ustalenia, z którym terenem zabudowy położonym poza planem, należy zagospodarować łącznie tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym, symbolami 4MN-U i 24U-PP-PS, oznacza brak faktycznej możliwości samodzielnego zagospodarowania tych terenów.**

Innymi słowy, skoro na terenach **4MN-U** i **24U-PP-PS** nie przewiduje się lokalizacji budynków, co sugeruje brak ustalonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, to tym samym brak podstaw prawnych do określenia, m.in. nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków, czy też powierzchni zabudowy. Z kolei w przypadku dopuszczenia realizacji budynków, na co wskazywać by mogły ustalenia zawarte w: § 38 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. e,

lit. f, lit. g, lit. h oraz § 40 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f uchwały, należało wyznaczyć na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy w granicach ww. terenów.

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała **nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenów 4MN-U i 24U-PP-PS**. Powyższe również oznacza, że rysunek planu w odniesieniu do ww. terenów nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, ale przede wszystkim uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązujące m.in. do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, 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 XVIII/226/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Nowe Opole, Żytunia, Strzała, Nowe Iganie, Żelków-Kolonia, Grabianów, Białki, Ujrzanów, Stok Lacki - Folwark, Grubale, Rakowiec, Błogoszcz, Pruszyń, Żabokliki w gminie Siedlce*”, 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, na podstawie 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/