



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 stycznia 2026 r.

WP-I.4131.285.2025

Rada Gminy Wierzbica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/159/2025 Rady Gminy Wierzbica z 19 grudnia 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica dla fragmentów obrębów Rzeczków i Wierzbica”*.

Uzasadnienie

Na sesji 19 grudnia 2025 r. Rada Gminy Wierzbica podjęła uchwałę Nr XXVI/159/2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica dla fragmentów obrębów Rzeczków i Wierzbica”*.

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

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 29 grudnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Wierzbica z 23 grudnia 2025 r., znak: OP.0007.12.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Wierzbica zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.285.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 21 stycznia 2026 r. pod poz. 729.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały;
- **art. 27b ust. 1 pkt 1** ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym dopuszcza się sporządzanie i uchwalanie planu miejscowego albo jego zmiany, jeżeli **dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii** innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317).

Ponadto, jak wynika z treści **art. 27b ust. 12** ustawy o p.z.p., „**12. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1-11 do postępowania uproszczonego stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 ust. 6-8, art. 15, art. 16, art. 19-21, art. 23, art. 24, art. 25 ust. 2, art. 26, art. 28 i art. 29.**”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. z dniem 24 września 2023 r., ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w postaci uchwalania planu miejscowego lub jego zmiany, w ramach postępowania uproszczonego, przy czym **sporządzanie planu miejscowego w tym szczególnym trybie może dotyczyć WYŁĄCZNIE lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii** innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zmiana planu miejscowego może natomiast dotyczyć wskazanej powyżej inwestycji, a także polegać na:

- 1) wprowadzeniu ustaleń wynikających z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;
- 2) wprowadzeniu ustaleń wynikających z decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego wydanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub organy administracji publicznej inne niż organy gminy;
- 3) wprowadzeniu ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie;

- 4) zmianie przeznaczenia terenu niepowodującej zmiany obowiązującego zakazu zabudowy lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych na podstawie przepisów odrębnych oraz umożliwiającej realizację inwestycji niepowodującej:
 - zwiększenia oddziaływania na środowisko,
 - zwiększenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, oraz
 - wprowadzenia ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiednich,
- 5) zmianie ustaleń dotyczących kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu o wartość nie większą niż 10 % wartości obowiązujących parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 lub ust. 3 pkt 10;
- 6) zmianie ustaleń dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 7) zmianie ustaleń dotyczących kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów;
- 8) zmianie przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m;
- 9) zmianie ustaleń w związku z wpisem obiektu lub obszaru do rejestru zabytków, skreśleniem obiektu lub obszaru z rejestru zabytków lub ujęciem zabytku w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków;
- 10) zmianie przebiegu sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.), która nie powoduje zwiększenia związanych z nimi ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 11) uchyleniu zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, z późn. zn.);
- 12) uchyleniu ustaleń uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 311, z późn. zm.).

Ustawodawca określił również szczególny tryb uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany w ramach postępowania uproszczonego (*quod vide* art. 27b ust. 4 pkt 1 – pkt 8 ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii wystąpienia o opinie i uzgodnienia, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27b ust. 12 tej ustawy, 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.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż nie spełnia ona warunku określonego w art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., bowiem przedmiotowy plan miejscowy nie dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, **lecz obejmuje także teren drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KR**, co narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego.

Zgodnie bowiem z treścią:

- legendy zamieszczonej na rysunku planu w skali 1:1000, jako ustalenia obowiązujące określono „Teren komunikacji drogowej wewnętrznej”;
- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Oznaczenia literowe dotyczące **przeznaczenia terenów** wydzielonych liniami rozgraniczającymi użyte w niniejszym planie: (...) 2) **KR – teren komunikacji drogowej wewnętrznej**.”;
- § 7 ust. 1 i ust. 7 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów **IKR** ustala się: Przeznaczenie terenu: teren komunikacji drogowej wewnętrznej. (...) 7. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) szerokość w liniach rozgraniczających: zgodnie z rysunkiem planu.”.

Powyższe wprost oznacza naruszenie przepisu art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., z którego jednoznacznie wynika, że **sporządzanie i uchwalanie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) w ramach postępowania uproszczonego może dotyczyć WYŁĄCZNIE lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, nie zaś terenu drogi wewnętrznej**. Tym samym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu należy wskazać, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 w związku z art. 27b ust. 12 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w ramach postępowania uproszczonego jest aktem prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, które to akty obowiązują na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania 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.

Zawartość aktu planistycznego, w tym przypadku planu miejscowego uchwalonego w ramach postępowania uproszczonego, określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia tego planu, określony w art. 27b ust. 4 pkt 1 – pkt 8 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 uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień, przy czym zgodnie z treścią przepisu **art. 27b ust. 9** ustawy o p.z.p., **w wystąpieniach o opinię lub uzgodnienie oraz w ogłoszeniu**, o których mowa odpowiednio w ust. 4 pkt 4 lit. b-d, **informuje się o zastosowaniu postępowania uproszczonego.**

Tymczasem, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, wbrew dyspozycji przywołanego powyżej art. 27b ust. 9 ustawy o p.z.p., w treści ogłoszenia Wójta Gminy Wierzbica z 10 października 2025 r. o przeprowadzeniu konsultacji społecznych dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica, nie zawarto informacji o zastosowaniu postępowania uproszczonego, które to ogłoszenie:

- zamieszczono, zgodnie z art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., w prasie pn. „*Echo Dnia*” z 14 października 2025 r.;
- wywieszono, zgodnie z art. 8h ust. 1 pkt 2 ustawy o p.z.p., na tablicy ogłoszeń w dniu 14 października 2025 r. i zdjęto w dniu 10 listopada 2025 r.

Brak informacji o sposobie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach postępowania uproszczonego, które dopuszcza możliwość ograniczenia form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenia tych konsultacji przez minimum 14 dni, zamiast 28 dni (*vide* art. 27b ust. 8 ustawy o p.z.p.), ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzanym również w ramach postępowania uproszczonego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, w tym również w ramach postępowania uproszczonego.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy, w tym przypadku sporządzany w szczególnym trybie postępowania uproszczonego.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

Tym samym przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 27b ust. 9 w związku z art. 8h ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p., co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego, z uwagi na brak informacji o zastosowaniu tego szczególnego trybu postępowania w ogłoszeniu o rozpoczęciu konsultacji społecznych zamieszczonym w prasie i wywieszonym na tablicy ogłoszeń, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, należy zauważyć, iż w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie, m.in. przepisy **art. 2 pkt 28-35 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 24 września 2023 r., co oznacza, że przez:**

- powierzchnię biologicznie czynną należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² (*vide* art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.);

- udział powierzchni biologicznie czynnej należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.);**
- nadziemną intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.);
- udział powierzchni zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, **wbrew ww. przepisom, w treści § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, ustalono:** „1. Wyjaśnienie pojęć użytych w niniejszym planie: (...) 2) **intensywność zabudowy – wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, zgodnie ze znaczeniem pojęciowym określonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;”, który odpowiada brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 7 lipca 2023 r.

Powyższe oznacza, iż cytowane ustalenie uchwały, stanowi niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisów art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p. (w brzmieniu po nowelizacji) oraz wykracza poza zakres regulacji planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego, co przesądza o konieczności jego wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym przypadku uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego w ramach postępowania uproszczonego, w trybie art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) 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, sporządzanego w tym przypadku w ramach postępowania uproszczonego, 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 powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.**

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 Wierzbica, 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 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 jakiegokolwiek 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*”.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że 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 judykaturze w sposób bezspeczny 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).

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.”.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i ich uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono,

co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

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

Tożsame stanowisko w zakresie modyfikacji obowiązujących przepisów, zawarto również m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Ponadto, jak wynika z treści ustaleń **§ 6 ust. 10 pkt 5** uchwały, określono: „*10. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 5) Pas technologiczny, o którym mowa w ust. 4, ulega likwidacji w przypadku likwidacji lub skablowania doziemnej linii elektroenergetycznej.*”, przy czym zawarto odesłanie do błędnej jednostki redakcyjnej ust. 4, zamiast do pkt 4 w **§ 6 ust. 10** uchwały, **podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią tego samego § 6 ust. 10 pkt 4** uchwały, określono: „*(...) 4) w terenie oznaczonym symbolem IPEF ustala się pasy technologicznych od napowietrznych linii energetycznych średniego i wysokiego napięcia o szerokości: 14,0 m od linii średniego napięcia (licząc po 7,5 m od osi linii w obie strony) oraz 39 od linii wysokiego napięcia licząc po 19,5 m od osi linii w obie strony), określone na rysunku planu. W obrębie wyżej wymienionych pasów technologicznych obowiązuje zakaz sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz nasadzeń drzew i krzewów tych gatunków, których naturalna wysokość może przekraczać 3 m.*”. Również w legendzie rysunku planu w skali 1:1000 stanowiącego załącznik nr 1, opisano jako „**Ustalenia obowiązujące:** (...) granica pasów technologicznych od napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia (...) granica pasów technologicznych od napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia”, a także w treści **§ 4 ust. 4 pkt 5 i pkt 6** uchwały, określono: „*4. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 5) granica pasów*

technologicznych od napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia; 6) granica pasów technologicznych od napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia;”.

Tym samym należy stwierdzić, iż **z jednej strony doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, a także sprzecznych ustaleń tekstu planu z rysunkiem**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 27b ust. 12 tej ustawy, wynika, iż plan miejscowy w ramach postępowania uproszczonego składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu*

zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej. (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *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 przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst 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.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią 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, brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem, a także wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego, co w tym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Z drugiej zaś strony, Rada Gminy Wierzbica nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym, jednocześnie ustaleń dotyczących likwidacji opisanych powyżej stref ochronnych (pasów technologicznych) od linii elektroenergetycznych średniego i wysokiego napięcia, wraz z ograniczeniami w ich użytkowaniu (vide § 6 ust. 10 pkt 4 przedmiotowej uchwały), które de facto prowadzą do zmiany planu miejscowego, w tym przypadku w ramach postępowania uproszczonego. Natomiast zmiana planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego może dotyczyć wyłącznie katalogu inwestycji wskazanych w art. 27b ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a – I ustawy o p.z.p. i wymaga przeprowadzenia szczególnego trybu określonego w art. 27b ust. 4 pkt 1 – pkt 8 ustawy o p.z.p. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W tym przypadku doszło do pominięcia procedury sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego w trybie art. 27b ustawy o p.z.p., która powinna obejmować, m.in. wystąpienie do wojewody o wyrażenie zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego (vide art. 27b ust. 4 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.), a jednocześnie wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a oraz lit. b ustawy o p.z.p.

Jeżeli zatem stwierdzona zostanie faktyczna potrzeba likwidacji lub zmniejszenia ustalonych w planie miejscowym stref ochronnych (*pasów technologicznych*), to może się ona jedynie zmaterializować poprzez ewentualną zmianę planu w ramach postępowania uproszczonego, wyłącznie w przypadku:

- spełnienia jednego z warunków, o których mowa w art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. a – lit. 1 ustawy o p.z.p.;
- uzyskania zgody wojewody na zastosowanie postępowania uproszczonego, w trybie art. 27b ust. 4 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.,

a także zachowania procedury określonej w art. 27b ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 4 lit. b, lit. c, lit. d, pkt 5, pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

w tym przypadku w ramach postępowania uproszczonego, muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

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

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego 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, jak również przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współudziału w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych, których wymóg a także sposób prowadzenia uznać należy za podstawowy wymóg poprawności tworzenia aktu prawa miejscowego, zaś jego naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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). Tymczasem w przedmiotowej sprawie proces tworzenia planu miejscowego został dokonany z naruszeniem ustawowych wymogów.

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 procedurę 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 XXVI/159/2025 Rady Gminy Wierzbica z 19 grudnia 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica dla fragmentów obrębów Rzeczków i Wierzbica”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/