WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 września 2026 r.

WP-I.4131.240.2026

Rada Gminy Celestynów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 253/26 Rady Gminy Celestynów z 30 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Zabieżki, gmina Celestynów* w odniesieniu do ustaleń:

- § 33 pkt 9* (* błędna numeracja punktów które rozpoczynają się od numeru 7) lit. l w odniesieniu do sformułowania: *„(...) od 9 (...)”*;
- § 33 pkt 9* (* błędna numeracja punktów które rozpoczynają się od numeru 7) lit. m w odniesieniu do sformułowania: *„(...) od 9,5 (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1CC oraz terenów oznaczonych symbolami: 2US, 1KOP, 1US, 1RN, 3UR, 1L, 2L, 3L, 4L, 1KDZ, 14KDD, 16KDD i 17KDD.

Uzasadnienie

Na sesji 30 lipca 2026 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 253/26 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Zabieżki, gmina Celestynów.*

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 11 sierpnia 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Celestynów z 4 sierpnia 2026 r. znak: BR.0008.27.2026, zaś dokumentację planistyczną w tym samym dniu za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-2b25f38f-3888-43f1-bf92-65c897e2a809).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do Rady Gminy Celestynów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 września 2026 r., znak: WP-I.4131.240.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień..

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

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

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

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

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

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

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.). W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”;*
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: *„1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.**”*;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; **2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: **a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub** b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, **których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium**; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., Studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia

zgodności planu ze Studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń Studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Wiązowna uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Celestynów, przyjętego uchwałą Nr 177/16 Rady Gminy Celestynów z 27 października 2016 r., zmienionego uchwałą Nr 533/23 Rady Gminy Celestynów z 17 października 2023 r., zwanego dalej „Studium".

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)"* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter Studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana Studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania Studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i Studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem Studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i Studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w Studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej Studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w Studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o który sporządzono obowiązujące Studium. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium"* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1CC, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik graficzny nr 3 do studium pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy"*, skala 1:10 000) teren oznaczony w planie symbolem **1CC** stanowi m.in. obszar określony symbolem **ZC**, którego podstawowym przeznaczeniem jest cmentarz czynny, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium załącznik nr 1 studium, część Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, str. 128): *„**Minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowalnej: 30%,*** tymczasem z ustaleń § 29 pkt 4 lit. d uchwały wynika, że minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie **20% zamiast wskaźnika 30% wynikającego ze Studium**.

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 121 w ramach określonej polityki przestrzennej gminy wynika, że: *„Podane parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania przestrzennego wyodrębnionych w Studium obszarów dotyczą nowych terenów zabudowy (obecnie niezagospodarowanych). W planach miejscowych dopuszcza się możliwość weryfikacji podanych w Studium parametrów i wskaźników w zależności od czynników*

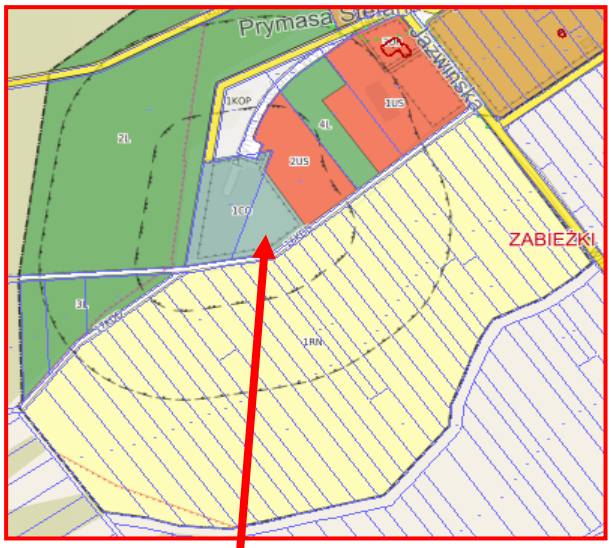
*terenowych i ich zmianę **jednak nie więcej niż o 10 %** podanych w niniejszym Studium wartości, o ile jest to zgodne z przepisami dotyczącymi form ochrony przyrody. **W odniesieniu do istniejących terenów zabudowy, w obrębie których obecnie przekroczone są wskazane w niniejszym Studium parametry i wskaźniki urbanistyczne, dopuszcza się usankcjonowanie w planach miejscowych obecnego zagospodarowania, wskazując iż nie należy zwiększać różnicy pomiędzy wartościami progowymi podanymi w Studium, a wartościami wynikającymi ze stanu istniejącego.**".*

Należy jednak podkreślić, iż zmniejszając wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej o 10 %, wskaźnik ten byłby wyższy od minimalnego określonego w przedmiotowym planie (uwzględniając te ustalenia studium wskaźnik ten winien wynosić co najmniej 27%, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 20%).

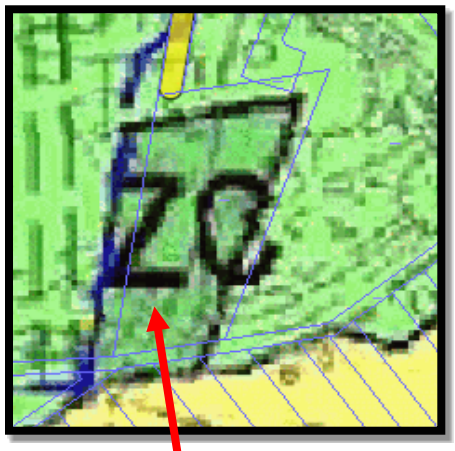
Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), **to w odniesieniu do ww. wskaźnika określonego z naruszeniem ustaleń Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1CC a także terenów oznaczonych symbolami: 2US, 1KOP, 1US, 1RN, 3UR, 1L, 2L, 3L, 4L, 1KDZ, 14KDD, 16KDD i 17KDD, które w części, bądź całości pozostają w wyznaczonej na rysunku planu strefie ochrony sanitarnej do 150 m od granic cmentarza, zatem koniecznym jest również stwierdzenie ich nieważności, bowiem to właśnie na tych terenach od terenu cmentarza do ustaleń części tekstowej oraz graficznej wprowadzono stosowne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, a także wyznaczono strefy ochronne (50 i 150 m od granic cmentarza).**

Jednocześnie należy zauważyć, iż biorąc pod uwagę ustalenia Studium dotyczące udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz **możliwości odchylenia w dół ww. parametru o 10%**, nie można podzielić stanowiska gminy zawartego w piśmie znak: RGNiGP.6721.1.2024 z 7 września 2026 r., stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 września 2026 r., znak: WNP-I.4131.240.2026, w brzmieniu: *„Ponadto, zapis Studium: „ZC-cmentarze czynne. Minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej: 30 %" należy odczytywać łącznie z ogólnymi zasadami interpretacji wskaźników zawartymi w tym samym dokumencie. Studium wskazuje, że podane parametry i wskaźniki urbanistyczne wyodrębnionych obszarów zabudowy odnoszą się do nowych terenów zabudowy, natomiast w odniesieniu do istniejących terenów dopuszcza usankcjonowanie w planach miejscowych istniejącego stanu*

zagospodarowania (strona 121). Teren 1CC obejmuje istniejący czynny cmentarz, którego utrzymanie Studium nakazuje i nie stanowi nowego terenu zabudowy wyznaczanego przez plan.”.



Obszar cmentarza w przedmiotowym planie



Obszar cmentarza w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zaznaczyć należy, iż wskazany w przedmiotowym planie teren cmentarza 1CC **uległ powiększeniu o część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 513/3 z obrębu Zabieżki.** Co więcej na potrzeby sporządzanego planu miejscowego organ wykonawczy gminy uzyskał zgodę Marszałka Województwa Mazowieckiego, wyrażoną w formie decyzji nr 93/2025 z 17 września 2025 r. znak: RW-RM-II.7151.105.2025.KJ, na przeznaczenie na cele nieleśne 0,3883 ha gruntów leśnych pod tereny cmentarza czynnego oznaczonego symbolem 1CC, tym samym nie można zgodzić się ze stanowiskiem Gminy Celestynów, że *„Przyjęcie w planie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20 % stanowi zatem szczegółowe dostosowanie wskaźnika do charakteru i istniejącego sposobu zagospodarowania konkretnego terenu cmentarnego, bez zmiany jego podstawowego kierunku przeznaczenia.”.*

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że **parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych**. Tym bardziej, iż w Studium dopuszczono już możliwość zmniejszenia ustalonego udziału powierzchni biologicznie czynnej o 10% od wartości wskaźnika tam określonego.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować**

w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt Gminy i Rada Gminy Celestynów. Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych umożliwi przeprowadzenie procedury naprawczej, w ramach przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w tym ułatwi sformułowanie ustaleń planistycznych do faktycznie docelowo określonych granic cmentarza, przy czym ewentualnie podejmując na nowo uchwałę w tym trybie w podstawie prawnej ponownie podejmowanej uchwały w wadliwej części, winien zostać przywołany ww. przepis.

Dokonując analizy prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż z jej ustaleń zawartych w § 33 pkt 9* (* błędna numeracja punktów, które rozpoczynają się od numeru 7) lit. l oraz lit. m

zawarto następujące ustalenia: *„§ 33. Na terenach oznaczonych symbolami 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8.KDD, 9KDD, 10KDD, 11KD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD,* ***18KDD, 19KDD****, 20KDD, 21KDD, 22KDD, 23KDD, 24KDD, 25KDD obowiązują następujące ustalenia: (...) 9) szerokość pasa drogowego w liniach rozgraniczających: (...) l)* ***18KDD****- szerokość zmienna* ***od 9*** *do 19 m, zgodnie z rysunkiem planu i przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych, m)* ***19KDD****- szerokość zmienna* ***od 9,5*** *do 13 m, zgodnie z rysunkiem planu i przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych, (...)”,* podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, droga oznaczona symbolem 18KDD ma szerokość **od 8** do 19 m, a droga oznaczona symbolem 19KDD ma szerokość **od 8** do 13 m.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń części tekstowej z rysunkiem planu, co 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. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią 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 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu*

zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

– wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

– Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*;

– Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz,* Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*.

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

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku zarówno brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń § 33 pkt 9 lit. l w zakresie sformułowania: *„(...) od 9 (...)”* oraz § 33 pkt 9 lit. m w zakresie sformułowania: *„(...) od 9,5 (...)”,* co doprowadzi do spójności części tekstowej z graficzną, przy zachowaniu kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

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

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

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

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 253/26 Rady Gminy Celestynów z 30 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Zabieżki, gmina Celestynów* w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/