WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.210.2026

Rada Miejska w Cegłowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/200/26 Rady Miejskiej w Cegłowie z 13 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Cegłów – Cegłów Południe*.

Uzasadnienie

Na sesji 13 lipca 2026 r. Rada Miejska w Cegłowie podjęła uchwałę Nr XXIII/200/26 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Cegłów – Cegłów Południe*.

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.”*, *„w związku z 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, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 21 lipca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Cegłów z 20 lipca 2026 r., znak: IZP.6721.1.2023, IZP.6721.2.2023, zaś rysunek planu w skali 1:2000, doręczono 29 lipca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Cegłowa z 28 lipca 2026 r., znak:

IZP.6721.1.2023, stanowiącym odpowiedź na wezwanie do jego przekazania, wyrażone w piśmie Wojewody Mazowieckiego z 24 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.987.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Cegłowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.210.2026.

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

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, że skoro **pismami z 24 lipca 2025 r**., znak: IZP.6721.1.2023, **Burmistrz Cegłowa wystąpił z wnioskami, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie** projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Cegłowie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XLIX/384/2022 z **21 czerwca 2022 r.,** to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują wprost przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.

Mając zatem na uwadze treść przepisu **art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4** ustawy zmieniającej, z którego wynika, że: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, **art. 15 ust. 2 pkt 6**, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 **stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy**; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy."*, należy stwierdzić, iż **zastosowanie w tym przypadku znajdzie, m.in. przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. w wersji obowiązującej po 24 września 2023 r.**

Zgodnie zatem z treścią **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu **po 24 września 2023 r**.: *„W planie miejscowym **określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalny udział powierzchni zabudowy**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;"*, przy czym przez:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację 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 wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2 – zgodnie z 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 - zgodnie z 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 - zgodnie z 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 - zgodnie z 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 - zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem z jednej strony, poza określeniem maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, jako wskaźnika obligatoryjnego na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r., **określono również minimalny udział powierzchni zabudowy, w tym minimalny udział powierzchni zabudowy na poziomie *0,00*. Z drugiej zaś strony, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 1U-UB, 1CC, 1ZD i 2ZD nie określono wskaźnika minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy**, gdyż określenie powyższego wskaźnika na poziomie **0** oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, **podczas gdy ustalenia planistyczne określają możliwość realizacji budynków, w tym z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy na tych terenach** (*vide* § 18 ust. 2, § 20 ust. 2, § 23 ust. 1 i § 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret drugie uchwały).

Jak wynika bowiem z treści ustaleń zawartych w:

- **§ 16 ust. 3 pkt 4 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN-U do 73MN-U**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 4) **udział powierzchni zabudowy: a) minimalny** – 0,01; b) maksymalny: 0,6;”*;
- **§ 17 ust. 3 pkt 5 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 1MW**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 5) **udział powierzchni zabudowy: a) minimalny** – 0,005; b) maksymalny: 0,6;”*;
- **§ 18 ust. 3 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenów oznaczonych symbolami 1U i 2U**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 2) **nadziemna intensywność zabudowy: a) minimalna : 0,00**; 3) **udział powierzchni zabudowy: a) minimalny – 0,00**; b) maksymalny: 0,9;”*;

- **§ 19 ust. 3 pkt 4 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenów oznaczonych symbolami 1P-U i 2P-U**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 4)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– 0,08; b) maksymalny: 0,8;”*;
- **§ 20 ust. 3 pkt 2 lit. a, pkt 4 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 1U-UB**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 2)* ***nadziemna intensywność zabudowy: a) minimalna*** *: **0,00**; (...) 4)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– **0,00**; b) maksymalny: 0,9;”*;
- **§ 21 ust. 3 pkt 4 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 1U-UZ-UK-UA**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 4)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– 0,03; b) maksymalny: 0,9;”*;
- **§ 23 ust. 3 pkt 2 lit. a, pkt 4 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 1CC**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 2)* ***nadziemna intensywność zabudowy: a) minimalna*** *: **0,00**; (...) 4)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– **0,00**; b) maksymalny: 0,03;”*;
- **§ 24 ust. 3 pkt 1 lit. a, pkt 3 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenów oznaczonych symbolami 1ZD i 2ZD**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) nadziemna intensywność zabudowy: a) minimalna: **0,00**; (...) 3)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– **0,00**; b) maksymalny: 0,1;”*;
- **§ 27 ust. 3 pkt 3 lit. a** oraz lit. b uchwały, **dla terenów oznaczonych symbolami od 1KO-U do 5KO-U**, określono: *„3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 3)* ***udział powierzchni zabudowy: a) minimalny*** *– 0,05; b) maksymalny: 0,2;”*,

podczas gdy, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest co najwyżej określenie: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych. **Tym samym, z jednej strony, brak możliwości fakultatywnego określenia minimalnego udziału powierzchni zabudowy. Z drugiej zaś strony, brak możliwości określenia, zarówno powyższego wskaźnika, jak i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, na poziomie 0, w sytuacji, gdy jednocześnie istnieje możliwość realizacji zabudowy kubaturowej *z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy*,** co wynika m.in. z treści § 18 ust. 2 i § 20 ust. 2 uchwały.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna określać: maksymalną

i **minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, **maksymalny udział powierzchni zabudowy** oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy, przy czym **ustalenie minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei **ustalenie wskaźnika minimalnego** ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

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

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

- budynków: maksymalną i **minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalny udział powierzchni zabudowy**, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określnie: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych.

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

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie treść ustaleń zawartych w: § 18 ust. 3 pkt 2 lit. a, § 20 ust. 3 pkt 2 lit. a, § 23 ust. 3 pkt 2 lit. a, § 24 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały, nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem nie określa *de facto* minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 1U-UB, 1CC, 1ZD i 2ZD.

Ponadto, cytowane ustalenia: § 16 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 17 ust. 3 pkt 5 lit. a, § 18 ust. 3 pkt 3 lit. a, § 19 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 20 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 21 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 23 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 24 ust. 3 pkt 3 lit. a i § 27 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w związku z art. 2 pkt 35 lit. a tej ustawy (w brzmieniu po nowelizacji) oraz wykraczają poza zakres regulacji planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

Biorąc również pod uwagę treść ustaleń zawartych w: § 16 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 18 ust. 2, § 19 ust. 2, § 20 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały, z których wprost wynika możliwość *lokalizowania budowli z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy*, należy wskazać, że Rada Miejska w Cegłowie w ogóle nie określiła wysokości tych budowli, stanowiącej także obligatoryjny element planu miejscowego.

Brak spełnienia wymogów przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce i oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, które stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy wskazać, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w zakresie zawartości ustaleń planu, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) 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 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 Miejskiej w Cegłowie, 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. 1i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, 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 2026 r. poz. 300): *„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 bezsprzeczny 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, m.in. 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 wyraźnie 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 liczyć się z faktem, 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.

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

Ponadto, należy zauważyć, że mimo ustaleń zawartych w treści:

- **§ 5 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„Następujące oznaczenia graficzne na rysunkach planu stanowią obowiązujące ustalenia planu: (...) 3) nieprzekraczalna linia zabudowy;”*;
- **§ 9 ust. 9 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„9. Wyznacza się strefę „K” ochrony krajobrazu, oznaczoną na rysunku planu, w granicach której obowiązują następujące ustalenia: (...) 3)* ***zakaz parcelacji i lokalizacji nowej zabudowy kubaturowej w granicach strefy na terenach: 1-4 KO/U****;”* (odmienny sposób oznaczenia terenów KO-U)*;

- **§ 23 ust. 1 i ust. 3 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu **1CC**, oznaczonego na rysunku planu, obowiązują następujące ustalenia: 1. Przeznaczenie terenu: teren czynnego cmentarza. Dopuszcza się budowę kaplicy cmentarnej. (...) 3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 1) **linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu;**”*;
- **§ 26 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem **1-2IKP**: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 2) **nieprzekraczalne linie zabudowy: nie określa się**, 3) wysokość zabudowy: nie określa się 4) **wskaźniki zagospodarowania terenu: nie określa się.**”*,

jednocześnie, na rysunku planu miejscowego w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, **w ramach terenów oznaczonych symbolami:**

- **1CC**, **W OGÓLE nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy**;
- **2IKP**, **wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy**, która również zgodnie z legendą rysunku planu, stanowi ustalenie planu;
- **2KO-U, 3KO-U i 4KO-U**, **wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy**, która również zgodnie z legendą rysunku planu, stanowi ustalenie planu, **a także zgodnie z treścią ustaleń § 27 ust. 2 zdanie wprowadzające i ust. 3 pkt 1** uchwały, **dla wszystkich terenów oznaczonych symbolami od 1KO-U do 5KO-U**, **określono:** *„2. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, z zastrzeżeniem zasad określonych w § 7: **obowiązuje lokalizowanie budynków** i budowli **z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy**, poza którą nie mogą one być sytuowane, (...) 3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) **linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu**;”*.

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,*

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

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

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

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, w zakresie sposobu określenia linii zabudowy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem **celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. *"ruchu budowlanego"*, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca**. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, z jednej strony W OGÓLE nie określono linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego m.in. symbolem **1CC**, mimo możliwości realizacji budynku kaplicy, który wynika wprost z treści **§ 23 ust. 1** i **ust. 2** uchwały. Z drugiej zaś strony, w granicach terenów oznaczonych symbolami: **2IKP**, **2KO-U, 3KO-U i 4KO-U wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy na rysunku planu**, mimo, iż z treści ustaleń:

- **§ 9 ust. 9 pkt 3** uchwały, wynika wprost ***zakaz lokalizacji nowej zabudowy kubaturowej*** *w granicach strefy „K" na terenach 1-4KO/U*;
- **§ 26 ust. 2 pkt 2** uchwały, wynika wprost *„2)* ***nieprzekraczalne linie zabudowy: nie określa się,****"*.

W tej sytuacji, niejednoznaczny sposób określenia linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Powyższe uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”*.

Ponadto, w przedmiotowej sprawie doszło również do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, a także sprzecznych ustaleń tekstu planu z rysunkiem, bowiem jak wynika z treści **§ 13** ust. 3 uchwały: *„W granicach obszaru objętego planem, przebiegają dystrybucyjne, napowietrzne linie elektroenergetyczne średniego napięcia SN 15 kV* ***wraz z pasami ochrony funkcyjnej****,* ***w granicach których należy uwzględnić ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z przebiegu tej linii****, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, przepisami regulującymi poziom dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych w środowisku pracy oraz ogólnymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy.”*, **podczas gdy jednocześnie, w treści tego samego § 13 ust. 4** uchwały, **ustalono: „*4.* *W przypadku skablowania linii średniego napięcia SN* ***ograniczenia wynikające z ust. 1 tracą moc****. Od linii kablowej średniego napięcia SN* ***obowiązuje*** ***strefa ochronna o szerokości 3 m*** *(po 1,5 m od osi).”*, **która nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, ani w jego legendzie**.

W tym miejscu należy wskazać, iż Rada Miejska w Cegłowie nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym ustaleń dotyczących likwidacji opisanej powyżej *strefy ochronnej* linii elektroenergetycznej 15kV, wraz z ograniczeniami w jej użytkowaniu, które *de facto* prowadzą do zmiany planu miejscowego. Każda bowiem zmiana planu miejscowego, co do ustalonych w tym planie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany tego planu.

Zgodnie z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. 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. 27 ustawy o p.z.p., która powinna być zapoczątkowana podjęciem stosownej uchwały intencyjnej, a następnie kontynuowana przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończona uchwaleniem odpowiedniej zmiany planu miejscowego.

Jeżeli zatem stwierdzona zostanie faktyczna potrzeba likwidacji linii (*w przypadku skablowania*), wraz z ustaloną w planie miejscowym strefą ochronną, to może się ona jedynie zmaterializować poprzez zmianę planu, o której mowa w art. 27 ustawy o p.z.p., z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Należy wyraźnie podkreślić, iż redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego** (art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249)*.

Również zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak też nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;".* Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w § 4 pkt 2 lit. a oraz lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Wskazaną dyspozycję należy przy tym rozpatrywać przez pryzmat przepisu § 2 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: (...) 4) nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów - określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy; 5) elementy*

zagospodarowania przestrzennego - w szczególności osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, a także charakterystyczne obiekty.”.

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p., a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Brak wyrażenia jakiejkolwiek normy prawnej odnosi się w tym przypadku, do przywołanych powyżej ustaleń zawartych w **§ 13 ust. 4 zdanie 1** uchwały, w brzmieniu: *„4. W przypadku skablowania linii średniego napięcia SN ograniczenia wynikające z ust. 1* ***tracą moc****.”.* W kontekście tych „ustaleń” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o p.z.p. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem, mimo ustalenia w tym samym § 13 ust. 3 uchwały, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w granicach *pasów ochrony funkcyjnej* od napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV, **jednocześnie Rada Miejska w Cegłowie określiła w § 13 ust. 4 uchwały, że te ustalenia *w przypadku skablowania tracą moc*, bez wskazania konkretnego terminu skablowania tej linii oraz dokonując błędnego odesłania do ograniczeń wynikających *z ust. 1,* zamiast z ust. 3 tegoż § 13**.

Powyższe oznacza, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 8 i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej.

Otóż stosownie do wymogów ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków nie wynikających z obowiązujących przepisów, a także **z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego**, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Należy zatem wskazać, iż przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nie określonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też **w tym przypadku określenie *strefy ochronnej od linii kablowej średniego napięcia SN* bez zmiany planu, a także bez wskazania konkretnego terminu skablowania tej linii, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8, pkt 11 i pkt 12 oraz § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

W tym miejscu uzasadnienia należy jeszcze raz podkreślić, że zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej, a zamieszczanie w treści planu miejscowego, norm otwartych, odsyłających do odrębnych

i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza zatem, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących braku stosowania ustalonych szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w granicach *pasów ochrony funkcyjnej od napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV*, wraz z jednoczesnym określeniem *strefy ochronnej od linii kablowej średniego napięcia SN*, bez wskazania konkretnego terminu jej skablowania, bowiem zostały one **sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego**, co narusza ww. przepisy i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.), z którego wynika, że **grunty leśne** stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej, przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,** sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty**: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Ponadto, stosownie do art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2026 r. poz. 663): *„**Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt**: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym*

- lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.".

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produkcyjności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez **przeznaczenie gruntów na cele** nierolnicze lub **nieleśne – rozumie się przez to ustalenie** innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz **innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych**.

Skoro zatem zgodnie z treścią ustaleń **§ 30 ust. 1 i ust. 2** uchwały, określono: *„Dla terenu **1-55L**, oznaczonego na rysunku planu, obowiązują następujące ustalenia: 1. Przeznaczenie terenu: **teren lasu**. 2. Zasady ochrony i kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: **zakaz zabudowy kubaturowej**."*, **podczas gdy jednocześnie, z treści ustaleń ogólnych, zawartych w § 15:**

- **ust. 2 pkt 2** tej samej uchwały, **wynika, że:** *„2. W zakresie **zaopatrzenia w energię elektryczną** ustala się: (...) 2) stosowanie wyłącznie sieci kablowych **przy budowie nowych** oraz przebudowie **i rozbudowie** istniejących sieci elektroenergetycznych."*;
- **ust. 10** tej samej uchwały, **wynika, że:** *„10. **Dopuszcza się budowę**, przebudowę, **rozbudowę** i modernizację **sieci i urządzeń infrastruktury technicznej**, z zastrzeżeniem § 15 ust. 2 pkt 2."*;
- **ust. 12** tej samej uchwały, **wynika, że:** *„12. W przypadku braku możliwości realizacji sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg, **dopuszcza się realizację tych sieci na pozostałych terenach wydzielonych liniami rozgraniczającymi** z uwzględnieniem istniejącej i projektowanej zabudowy oraz w sposób nieograniczający podstawowego przeznaczenia tych terenów."*,

to oznacza, że Rada Miejska w Cegłowie przeznaczyła część obszaru objętego planem miejscowym pod tereny lasów, przy czym nie określiła w sposób jednoznaczny zakazu realizacji infrastruktury technicznej na tych terenach, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym, Rada Miejska w Cegłowie dopuściła realizację infrastruktury technicznej na terenach lasów, oznaczonych symbolami od 1L do 55L, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro tereny te, w zakresie przeznaczenia, zakwalifikowane zostały jako las, to docelowo dla niego zastosowanie znajdą zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, **zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga**, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.): *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.*

W związku z powyższym, Rada Miejska w Cegłowie nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym innego przeznaczenia niż leśne dla terenów obejmujących grunty leśne, bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono

ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W związku z powyższym należy ponownie wskazać, że skoro w odniesieniu do obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenów oznaczonych symbolami od 1L do 55L, to zastosowanie będą tu miały przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, zgodnie z przywołanymi powyżej ustaleniami zawartymi w § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 10 i ust. 12 uchwały, **Rada Miejska w Cegłowie dopuściła realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów lasów, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.** Zgodnie bowiem z **§ 30 ust. 1** uchwały, określono dla terenów oznaczonych symbolami od **1L do 55L,** jako *przeznaczenie: **teren lasu**".*

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniego przeznaczenia terenów, innego niż leśny. Należy przy tym zauważyć, iż w ustaleniach szczegółowych zawartych w **§ 30 ust. 2** uchwały, dla terenów lasów **wprowadzono tylko *zakaz zabudowy kubaturowej*, co nie jest tożsame z zakazem realizacji wszelkich obiektów budowlanych, w tym obiektów infrastruktury technicznej.** Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r., poz. 524, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że *„zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie*

gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08".

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w tym dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
- 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- 23 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2635/15;
- 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17;
- 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18;
- 17 września 2025 r. sygn. akt II OSK 1661/25,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12;
- 11 grudnia 2019 r., sygn. aktIV SA/Wa 1695/19;
- 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: *„(...) Rada Miasta [...] dopuściła* ***lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL****. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: "Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę. modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to* ***nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne****. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż* ***Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego***

przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego*. (...)"*.

Jednocześnie, z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). Powyższe wynika również z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 551/15; 18 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 533/15; 17 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 334/15; 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, wszystkie publ. CBOSA).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także **określenie ich parametrów**. Stanowisko takie znajduje wprost swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż *„Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut*

naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: *„Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym,*

co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: *„Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: *„Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, ze ustalenia plany kształtując prawo własności*

i stanowiąc akt normatywny musza zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.".

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w **§ 15 ust. 1 – ust. 12** uchwały, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenu, m.in. w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło oraz w zakresie odpadów komunalnych, **bez określenia parametrów**, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, mimo dopuszczenia ich budowy i rozbudowy (*vide* § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 10 i ust. 12 uchwały).

Tym samym Rada Miejska w Cegłowie nie ustaliła żadnego parametru infrastruktury technicznej, w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło oraz w zakresie odpadów komunalnych, podczas gdy zgodnie, np. z:

- § 7 ust. 1 uchwały, ustalono, że: *„1. Dla działek budowlanych wydzielanych wyłącznie dla obiektów i urządzeń infrastruktury, dojść i dojazdów do działek budowlanych, ścieżek pieszych i rowerowych, nie obowiązują ustalenia dotyczące minimalnej powierzchni działki budowlanej i powierzchni biologicznie czynnej, określone w ustaleniach szczegółowych."*;
- § 16 ust. 8 uchwały, dla terenów od 1MN-U do 73MN-U ustalono, że: *„8. Zasady modernizacji,* ***rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej****: zgodnie z § 15."*;

- § 17 ust. 5 uchwały, dla terenu 1MW ustalono, że: *„5. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*;
- § 18 ust. 7 uchwały, dla terenów 1U i 2U ustalono, że: *„7. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*;
- § 19 ust. 5 uchwały, dla terenów 1P-U i 2P-U ustalono, że: *„5. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*;
- § 20 ust. 6 uchwały, dla terenu 1U-UB ustalono, że: *„6. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*;
- § 21 ust. 7 uchwały, dla terenu 1U-UZ-UK-UA ustalono, że: *„7. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*;
- § 22 ust. 7 uchwały, dla terenu 1UR i 2UR ustalono, że: *„7. Zasady modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: zgodnie z § 15.”*.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru ponownie wskazuje, iż w uchwale **nie określono parametrów dla wszystkich dopuszczonych planem miejscowym sieci infrastruktury technicznej**, tj. w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło oraz w zakresie odpadów komunalnych, zaś ustalenia poczynione w ramach **§ 15** uchwały, w odniesieniu do poszczególnych jej elementów nie spełniają wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, **co stanowi kolejną samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Jednocześnie organ nadzoru ponownie wskazuje, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

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

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu

na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/200/26 Rady Miejskiej w Cegłowie z 13 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia*

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Cegłów – Cegłów Południe., 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/