



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 lipca 2026 r.

WP-I.4131.176.2026

### Rada Miejska w Bieżuniu

#### 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 XXVI/140/2026 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 10 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie miasta Biežuń*, w zakresie ustaleń:

- § 15 pkt 2, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZKP1;
- § 15 pkt 3, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZKP1;
- § 15 pkt 4, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZKP1;
- § 15 pkt 6, dotyczących wysokości budynków w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZKP1;
- § 15 pkt 7, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZKP1;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZPU i ZKP2.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 10 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr XXVI/140/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie miasta Biežuń*.

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.*”, a także „*przy uwzględnieniu art. 66 ust. 2*” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą*”

*zmieniającą*”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała, w tym przypadku winna zawierać w podstawie prawnej, zarówno art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak również art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, zamiast art. 66 ust. 2 tej ustawy.

Na wstępie uzasadnienia należy bowiem wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 26 października 2025 r., znak: WP-I.4131.195.2025, stwierdzające nieważność uchwały Nr **XIX/94/2025** Rady Miejskiej w Bieżuniu z 23 września 2025 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie miasta Biezuń*.

Powyższą uchwałę, podjętą w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., doręczono organowi nadzoru 17 czerwca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Biezuń z 11 czerwca 2026 r., znak: ORM.0711.4.2026, zaś drugi egzemplarz uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono 22 czerwca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Biezuń z 16 czerwca 2026 r., znak: ORM.0711.4.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr XXVI/140/2026 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 10 czerwca 2026 r., podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Bieżuniu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.176.2026. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, m.in. przy pismach z 24 czerwca 2026 r. i 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.795.2026, w zakresie stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w odniesieniu do przyjętych rozwiązań przestrzennych w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrwy i Wkry, jako organu właściwego do dokonywania uzgodnienia projektu planu miejscowego, w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. w związku z art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wziął pod uwagę następujące okoliczności.

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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro **pismami z: 15 lutego 2024 r. znak: ZPI.6722.1.2020, 17 kwietnia 2025 r. znak: ZPI.6722.1.2020.2025, 5 maja 2025 r. znak: ZPI.6722.1.2020.2025, 22 maja 2025 r. znak: ZPI.6722.1.2020.2025** Burmistrz Miasta i Gminy Biezuń wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i **uzgodnienie** projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Bieżuniu zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XVII/135/2020 z **31 marca 2020 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. *Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;* (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu

*dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Powyższe oznacza, że w tym przypadku stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu

oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym, przy czym zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów;
- § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RMI i U/RMI, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)**”.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż **podjmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miejska w Bieżuniu w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem ZPU**.

Jak wynika z treści legendy rysunku planu w skali 1:1000, „**linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**” stanowią „**oznaczenia obowiązujące**”, a także zgodnie z ustaleniami:

- § 2 pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w ustaleniach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5) **symbolu przeznaczenia** – należy przez to rozumieć literowe lub literowe i cyfrowe oznaczenie poszczególnych terenów, **określające ich przeznaczenie**; 6) **teren** – należy przez to rozumieć obszar, **wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz określony symbolem przeznaczenia**;”;

- § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Na rysunku planu obowiązującymi ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) symbole przeznaczenia terenów;”;

podczas, gdy jednocześnie w ramach:

- § 4 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: „W obrębie obszaru objętego planem ustala się następujące przeznaczenia terenów: (...) 2) **teren usług publicznych w zieleni** oznaczony na rysunku planu symbolem – **ZPU**;”;
- § 14 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. c oraz lit. g uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: „Dla **terenu usług publicznych w zieleni**, oznaczonego na rysunku planu symbolem **ZPU** ustala się: 1) lokalizację: a) zespołu pałacowego o funkcji usługowej w postaci centrum konferencyjnego, **mogącego stanowić inwestycję celu publicznego**, b) **usług publicznych w postaci nieuciążliwych usług hotelowych, gastronomicznych i biurowych itp., w tym usług mogących stanowić inwestycję celu publicznego**, c) budynku gospodarczego, w tym budynku gospodarczego **mogącego stanowić inwestycję celu publicznego**, (...) g) **zieleni urządzonej**.”.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Miejska w Bieżuniu dokonała określenia wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia terenu**, bowiem dotyczy ono jednocześnie zabudowy **usług publicznych w zieleni**, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej**, przy czym zamieszczone dodatkowo sformułowanie: **mogących stanowić inwestycję celu publicznego**, nie przesądza *de facto* w żaden sposób o realizacji takiej inwestycji.

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

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu,

a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenu oznaczonego symbolem ZPU, bowiem z treści § 4 pkt 2 oraz § 14 uchwały, nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia ww. terenu, tj. zieleni urządzona, czy zabudowa usług publicznych (dodatkowo mogących stanowić inwestycję celu publicznego), ma faktycznie stanowić przeznaczenie podstawowe tego terenu, podczas gdy są to przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów oraz standardy ich stosowania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, dla terenów zabudowy usługowej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu „U” (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Natomiast dla terenów zieleni urządzonej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu „ZP” (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Tymczasem, ustalenia § 4 pkt 2 i § 14 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. c oraz lit. g uchwały, określające przeznaczenie podstawowe terenu ZPU, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej ten teren na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, wskazują, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia podstawowego ww. terenu, zaś ustalenia w tym zakresie

są sprzeczne wewnątrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tego terenu. Rada Miejska w Bieżuniu proponując alternatywność przeznaczeń, sędowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Powyższe kwestie były już przedmiotem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: „**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się**



**obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Śluszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów

- budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r., sygn. akt VIII SA/Wa 585/25 (publ. CBOSA), w którym stwierdzono: „(...) Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Podejmując uchwałę w takim kształcie Rada Miejska zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej. Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko prezentuje orzecznictwo: wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12. Z ustaleń zawartych w § 40 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, czy też m.in. zabudowa zagrodowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się. Z ustaleń części tekstowej uchwały vide: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 6, § 5 ust. 1 jak i części graficznej (załącznik

1A i 1B oraz legenda) wynika, że linią rozgraniczająca wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analizując powyższe, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu, ma rację Wojewoda, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy zagrodowej są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, Rada nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), co jest niedopuszczalne. Zgodnie z przedmiotową uchwałą Rada nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. I tak, realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, może nastąpić niezależnie od zabudowy zagrodowej, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], czy też w sposób odwrotny, realizacja zabudowy zagrodowej z lokalizacją budowli rolniczych może nastąpić niezależnie od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tym samym, ustalone przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...] jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej [...], nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane. Gmina może

*samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], wykluczają się wzajemnie. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniową, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze, wprowadzenie funkcji usługowej będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Oceny tej nie zmienia stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę odwołujące się do uregulowań obowiązującego m.p.z.p. czy waloru ekonomicznego przestrzeni. Należy bowiem mieć na uwadze fakt istnienia działek niezabudowanych oraz okoliczność, że aczkolwiek kwestionowane postanowienia planu miejscowego powielają uregulowania obowiązującego aktu prawa miejscowego, co nie wyklucza obowiązku dokonania kontroli legalności takiego unormowania w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa. (...)”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „*Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu. Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną*

*w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Bieżuniu było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu **ZPU**, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. terenu.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje wprost stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone po rozpoznaniu

skargi kasacyjnej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, w wyroku z 14 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 381/21, z którego wynika, iż: „(...) Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa materialnego stwierdzić należy, że są one niezasadne. Nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 9 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. polegającego na jego błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu poprzez przyjęcie, iż przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami: A3.1 U/ZP, A3.2 U/ZP, A3.3 U/ZP, B3.2 U/ZP, H2.1 U/ZP i K9.1 U/ZP, nie jest precyzyjne, gdyż konieczne jest ustalenie wzajemnych proporcji pomiędzy funkcją usług a zielenią urządzoną. **Podzielić należało stanowisko Sądu I instancji, że wprowadzenie przeznaczenia terenu o symbolu U/ZP, który jako równorzędne podstawowe przeznaczenie tego terenu uznaje jednocześnie zieleni urządzonej i usługi z zakresu kultury, handlu detalicznego, biur, administracji publicznej, obsługi finansowej turystyki i gastronomii było niedopuszczalne albowiem prowadzi do niejednoznaczności i może rodzić wątpliwości innych - niż Rada - organów, realizujących ten plan a także podmiotów, których postanowienia planu będą dotyczyły np. inwestorów.** Skoro plan miejscowy stosowanie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. ma za zadanie określać jednoznacznie przeznaczenie terenów, przy czym przeznaczenie terenów o odmiennych sposobach zagospodarowania powinny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonymi liniami rozgraniczającymi, to nie można było przyznać co do zasady różnym sposobom zagospodarowania zieleni urządzonej ZP i usługom U równorzędnej pozycji uznając obie za przeznaczenie podstawowe. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 9 zaskarżonej uchwały przeważającym przeznaczeniem jest takie, które przeważa na terenie działki budowlanej albo na terenie bez prawa zabudowy; przy czym powierzchnia użytkowa obiektów o przeznaczeniu podstawowym nie może być mniejsza niż 60% powierzchni użytkowej wszystkich obiektów na działce budowlanej. Zatem aby sprostać tej definicji nie wystarczające jest ustalenie przeznaczenia terenu ale **należy wskazać, które ma rolę przeważającą. Nie możliwe jest by równorzędne, podstawowe a więc przeważające przeznaczenie posiadały jednocześnie dwa sposoby przeznaczenia różnego rodzaju.** Zatem niedopuszczalne było określenie w § 4 ust. 12 uchwały przeznaczenia podstawowego: zieleni urządzonej, usługi w formach tam wskazanych. Dopuszczenie mieszanego przeznaczenia zakłada także określone proporcje pomiędzy współwystępującymi rodzajami zagospodarowania. **Zasadniczą wadą przeznaczenia terenów U/ZP było nieokreślenie, która przewidzianych funkcji będzie tą dominującą pomimo ich współwystępowania.** (...) Zieleni urządzonej ZP stanowi jeden z głównych rodzajów przeznaczenia terenu określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p. podobnie jak usługi o symbolu U. **Decydując się na jedno z podstawowych przeznaczeń Rada**

*powinna wskazać, które z nich jest podstawowe a które zaś uzupełniające. Możliwość mieszania funkcji terenów nie oznacza, że zmieszane funkcje będą równorzędne a zatem będzie można je zagospodarować jednocześnie na dwa sposoby. Takie założenie spowodowałoby chaos w uzyskaniu ład przestrzennego bowiem na takim terenie występowałoby raz zagospodarowanie z udziałem jednej funkcji a innym razem zagospodarowanie funkcji równorzędnej. By tego uniknąć zasadnym byłoby uniknięcie dwuznaczności poprzez wskazanie funkcji dominującej, a wówczas te drugie przeznaczenie spełniałoby funkcję uzupełniającą. Kluczowe zatem było to, że Rada nie określiła żadnych proporcji między zmieszanymi, aczkolwiek podstawowymi przeznaczeniami na tym terenie. Zdaniem NSA, nawet połączenie mieszanego przeznaczenia terenu z określonymi w planie jednolitymi dla danego terenu zasadami zabudowy i zagospodarowania terenu nie doprowadzi do uzyskania jednoznaczności i określenia funkcji dominującej. (...) Ponadto wadliwe było to, że równorzędność podstawowych przeznaczeń tego terenu przenosiła wyłączną kompetencję organu Gminy w zakresie określenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym poza Gminę np. do decyzji inwestora, gdyż to on miałby wskazać, którą z dwóch równorzędnych funkcji będzie realizował. Rozwiązanie takie jest niedopuszczalne bowiem kompetencję w tym zakresie, jedynie podczas procedury uchwałodawczej, ma wyłącznie Gmina. Sąd nie wykluczył możliwości ustalenia mieszanego sposobu zagospodarowania terenu U/ZP jednak, że warunkiem tego rozwiązania ma być jednoznaczność przeznaczenia terenu poprzez określenie, który z dwóch mieszanych sposobów zagospodarowania będzie pełnił rolę przeznaczenia podstawowego (dominującego) wskazując takie proporcje między nimi, które potwierdzą przewagę jednego nad drugim. (...)*”.

Odnosząc się zatem do omawianej powyżej kwestii, należy zauważyć, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Bieżuniu było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu ZPU, w tym przypadku poprzez predysponowanie tego terenu dla lokalizacji usług, w tym stanowiących inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., a więc celów określonych w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.), albo zieleni urządzonej.

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich*

oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające



*z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.*

**Tymczasem, jak wynika z przywołanych powyżej ustaleń tekstu planu miejscowego, w ramach przeznaczenia terenu ZPU, dopuszczono jednocześnie lokalizację zieleni urządzonej (vide § 14 pkt 1 lit. g uchwały), a także realizację szeroko rozumianej zabudowy usług publicznych mogących stanowić inwestycję celu publicznego (vide § 14 pkt 1 lit. a, lit. b oraz lit. c uchwały), jako przeznaczenia o charakterze równorzędnym, co *de facto* oznacza, że nie jest wiadomym, czy przeznaczenie terenu ZPU w ogóle dotyczy realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro obiekty hotelowe, gastronomiczne, czy też konferencyjne nie zostały enumeratywnie wymienione w ramach art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy lokalizacji zieleni urządzonej.**

Analogiczna sytuacja dotyczy braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu ZKP2, dla którego w treści § 15 pkt 1 lit. a oraz lit. c uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów zieleni i komunikacji, oznaczonych na rysunku planu symbolami ZKP1 i ZKP2 ustala się: 1) lokalizację: a) zieleni urządzonej, (...) c) budynku usług związanych z obsługą ruchu turystycznego, stanowiącego inwestycję celu publicznego, w granicach nieprzekraczalnych linii zabudowy dla obiektów inwestycji celu publicznego, wyznaczonych w obrębie terenu ZKP2”, co oznacza określenie mieszanego przeznaczenia terenu w obrębie jednej jednostki terenowej, na której obok terenu szeroko rozumianych usług związanych z obsługą ruchu turystycznego możliwe jest również zagospodarowanie pod zielen urządzoną, przy czym *budynki usług związanych z obsługą ruchu turystycznego* nie są tożsame z pojęciem inwestycji celu publicznego i nie zostały wymienione w ramach art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że na rysunku planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1, w ramach ww. terenów oznaczonych symbolami ZPU

i ZKP2, wyznaczono również nieprzekraczalną linię zabudowy dla obiektów inwestycji celu publicznego, mimo braku przesądzenia realizacji takich inwestycji w przywołanych powyżej ustaleniach tekstu planu miejscowego.

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

Ponadto, należy dodać, iż mając na uwadze treść ustaleń zawartych, m.in. w § 12 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Obszar objęty planem jest położony w całości w obrębie Obszaru Specjalnej Ochrony Natura 2000 „Dolina Wkry i Mławki”.”, Rada Miejska w Bieżuniu, zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z zakresu ochrony przyrody. W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć zatem przepisy ustawy o ochronie przyrody, w szczególności zaś § 3 ust. 1 pkt 7 lit. a uchwały Nr 98/25 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 24 czerwca 2025 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrwy i Wkry (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6339), podjętej na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Jak wynika bowiem z § 3 ust. 1 pkt 7 lit. a uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrwy i Wkry: „1. W Obszarze zakazuje się: (...) 7) **budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m na terenie obszarów Natura 2000 oraz 50 m na terenie poza obszarami Natura 2000 od: a) linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, (...) - z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.**”, przy czym zgodnie z § 3 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 ww. uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego: „6. **Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, nie dotyczy:** 1) obszarów przeznaczonych pod zabudowę w obowiązujących, w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; 2) budowy nowych obiektów budowlanych w granicach wyznaczonych przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m, pod warunkiem że odległość tej obwiedni nie będzie mniejsza niż 50 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, a także od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie

*piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne; przez zwartą zabudowę rozumie się zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, z wyjątkiem wyłącznie gospodarczych pomiędzy, którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków istniejących w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, nie przekracza 100 m.”.*

**Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym symbolem ZPU, dotychczas był usytuowany w granicach terenów: 1ZP, 2ZP, 3ZP i 6ZL, objętych uchwałą Nr IX/63/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części obrębu geodezyjnego Bieżunia (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7407, z późn. zm.), to w tym przypadku należy stwierdzić, że w związku z wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym z 25 czerwca 2019 r., znak: WNP-I.4131.115.2019.MO (Dz. Urz. Woj. Maz. z 1 lipca 2019 r., poz. 8131), stwierdzającym nieważność, m.in. w części ustaleń:**

- **§ 20 pkt 9 lit. a**, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **3ZP** w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;
- części graficznej odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem **3ZP** w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem **6ZL**, w części poza wyznaczonym pasem szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych,

**nie znajdują zastosowania odstępstwa od ww. zakazu budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m na terenie obszarów Natura 2000, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.**

**Tymczasem**, pomimo ustaleń dotychczas obowiązujących dla terenów 6ZL i 1ZP, 2ZP i 3ZP, zawartych odpowiednio w **§ 18 pkt 9 lit. a** oraz **§ 20 pkt 2 lit. a, lit. b** oraz **pkt 7 lit. b** uchwały Nr IX/63/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 28 maja 2019 r., w brzmieniu: „**§ 18.** Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, **6ZL**, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL ustala się: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: a) w terenach oznaczonych symbolami 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, **6ZL**, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL **obowiązuje zakaz zabudowy**, (...) **§ 20.** Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ZP, 2ZP, **3ZP**, 4ZP, 5ZP ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: a) w terenie oznaczony symbolem **3ZP** dopuszcza się odbudowę i przebudowę Zespołu Pałacowego wraz z założeniem obronnym z pierwszej poł. XVII w., b) istniejące budynki do utrzymania z możliwością odbudowy

i adaptacji na funkcję mieszkalną lub usługową; (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa: a) dla terenów oznaczonych symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP, 5ZP obowiązuje zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych zgodnie z rysunkiem planu, b) należy uwzględnić reżimy ochronne wynikające z położenia terenów oznaczonych symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP w granicach Obszaru Natura 2000 Doliny Wkry i Mławki PLB140008, zgodnie z przepisami odrębnymi”, **wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 25 czerwca 2019 r., znak: WNP-I.4131.115.2019.MO, zarówno w treści ustaleń § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały Nr XXVI/140/2026 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 10 czerwca 2026 r., zawarto ustalenia w brzmieniu: „3. Dla terenów leżących w obrębie strefy 50m od linii brzegu rzeki ustala się zakaz zabudowy budynkami z wyłączeniem realizacji obiektów służących racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej lub rybackiej oraz budynków stanowiących inwestycję celu publicznego.”, jak również na rysunku przedmiotowego planu miejscowego, w granicach strefy 50 m od linii brzegu rzeki, zamiast w pasie szerokości 100 m od linii brzegu rzeki, usytuowanej w ramach terenów ZPU i ZKP2, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, wskazujące wprost na możliwość sytuowania budynków, w tym budynków *mogących* stanowić inwestycję celu publicznego, co wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., a także stanowi *de facto* niezgodną z prawem modyfikację postanowień zawartych w ww. uchwale Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrzy i Wkry.**

Ponadto w przedmiotowej sprawie nie znajdzie zastosowania również zwolnienie, o którym mowa w § 3 ust. 6 pkt 2 ww. uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego z uwagi na brak spełnienia kryteriów dotyczących zwartej zabudowy.

Ponadto, zgodnie z treścią § 15 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6 i pkt 7 uchwały: „**Dla terenów zieleni i komunikacji, oznaczonych na rysunku planu symbolami ZKP1 i ZKP2 ustala się:** (...) 2) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01; 3) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,20; 4) maksymalny udział powierzchni zabudowy - 10%; 6) maksymalna wysokość budynków i budowli – 8,0m; 7) geometria dachu budynków: dach płaski, dach spadzisty o kącie nachylenia połaci do maks. 65°;”, **podczas gdy jednocześnie na rysunku planu miejscowego**

w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1, w ramach terenu oznaczonych symbolami ZKP1, w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia.

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

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

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

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje

*tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 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 przyszedł 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 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy podkreślić, że wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także ewidentna sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W tym przypadku wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **ZKP1**, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu należy dodać, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

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

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

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

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

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



nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/140/2026 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 10 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie miasta Biežuń, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/