



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 lutego 2026 r.

WP-I.4131.25.2026

Rada Miejska Małkinia Górna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 164/XXV/2026 Rady Miejskiej Małkinia Górna z 14 stycznia 2026 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Orło, gmina Małkinia Górna.”*, w zakresie ustaleń:

- § 19 pkt 5 lit. d, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i 2KDW (...)”, w zakresie dotyczącym terenu oznaczonego symbolem 9MN;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza się do lokalizowania nowych budynków na terenach oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN oraz 1MNU, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% oraz średnie i wynosi 1%.

Uzasadnienie

Na sesji 14 stycznia 2026 r. Rada Miejska Małkinia Górna podjęła uchwałę Nr 164/XXV/2026 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Orło, gmina Małkinia Górna.”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, 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”*.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 20 stycznia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-516c4bc9-4a5d-

4e16-93d3-ba7063759d9f), a także po raz drugi, wraz dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Burmistrza Gminy Małkinia Górna z 20 stycznia 2026 r., znak: PGP.6721.3-31.2017 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 22 stycznia 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej Małkinia Górna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 lutego 2026 r., znak: WP-I.4131.25.2026.

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.

Należy wskazać, że skoro pismami z **10 maja 2024 r.** Burmistrz Gminy Małkinia Górna wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska Małkinia Górna zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 225/XXXVII/2017 z **5 czerwca 2017 r.**, zmienionej uchwałą Nr 105/XV/2025 z 28 maja 2025 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.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w 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;”. Konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 6 rozporządzeniu

Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Jak wynika z analizy tekstu planu miejscowego, jak również jego rysunku, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, w tym też z jego legendy, w granicach objętych planem znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodziowego, na których zagrożenie powodzią jest wysokie i wynosi 10%, średnie i wynosi 1% oraz niskie i wynosi 0,2%, co znajduje odzwierciedlenie w treści § 10 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią: (...) 3) obszar objęty planem miejscowym, zgodnie z rysunkiem planu, częściowo położony jest w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, w którym obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi; 4) obszar objęty planem miejscowym, zgodnie z rysunkiem planu, częściowo położony jest w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, w którym obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi; 5) obszar objęty planem miejscowym, zgodnie z rysunkiem planu, częściowo położony jest w granicach obszaru, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2%, w którym obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

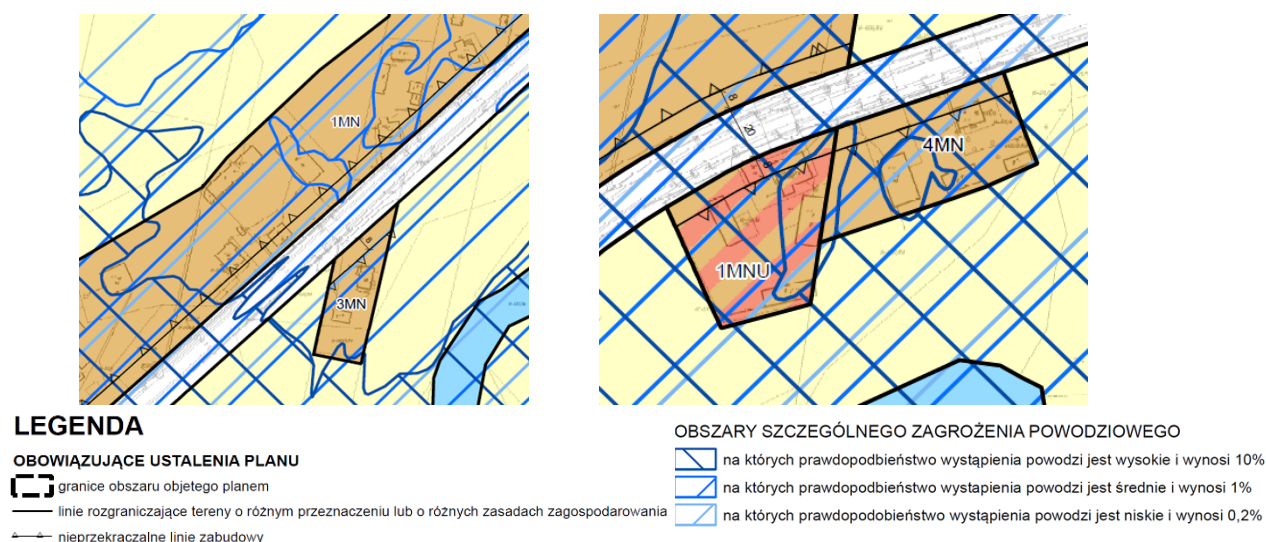
Mając zatem na uwadze powyższe, Rada Miejska Małkinia Górna w ramach ustaleń zawartych w:

- § 19 pkt 6 lit. a i lit. b uchwały, określiła w sposób prawidłowy, że: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 14MN ustala się: (...) 6) dla terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% oznaczanych na rysunku planu 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN: a) zakaz lokalizowania nowych budynków, b) dopuszcza się remonty, przebudowę i nadbudowę wyłącznie istniejących budynków.”;
- § 20 pkt 6 tiret pierwsze i drugie uchwały, określiła w sposób prawidłowy, że: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MNU do 17MNU ustala się: (...) 6) dla terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%

oznaczanych na rysunku planu 1MNU, 2MNU: - zakaz lokalizowania nowych budynków, - dopuszcza się remonty, przebudowę i nadbudowę wyłącznie istniejących budynków.”.

Tymczasem, w granicach terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN oraz 1MNU, jednocześnie wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, wbrew ustalonemu w § 19 pkt 6 lit. a oraz § 20 pkt 6 tiret pierwsze uchwały, zakazowi lokalizowania nowych budynków, co przedstawiają m.in. poniższe fragmenty załącznika nr 1.

Fragmenty rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały Nr 164/XXV/2026 z 14 stycznia 2026 r.) wraz z legendą



Tym samym, z jednej strony w § 19 pkt 6 lit. a oraz § 20 pkt 6 tiret pierwsze uchwały, ustalono zakaz lokalizowania nowych budynków dla terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%.

Z drugiej zaś strony, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN oraz 1MNU, również w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego.

W tym miejscu zauważyć należy, że stosownie do § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy zdefiniowana zostało, jako: „wyznaczone na rysunku planu linie, przed które nie może być wysunięte lico zewnętrznej nadziemnej ściany wznoszonego budynku (nie dotyczy budowli oraz

obiektów małej architektury) z dopuszczeniem wysunięcia przed nie na głębokość do 1,5 m gzymsów, balkonów, wykuszy, zadaszeń nad wejściami, pochylni i schodów zewnętrznych, jeżeli ustalenia niniejszej uchwały nie stanowią inaczej; przy czym nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi wojewódzkiej nr 627 dotyczy wszystkich obiektów budowlanych, o których mowa w przepisach odrębnych, w tym wszystkich elementów zabudowy jako całości techniczno – użytkowej”.

Z kolei, zgodnie z:

- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, ustalono, że: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 9 pkt 3 uchwały, ustalono, że: „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, jak również ustaleń przedmiotowej uchwały wynika, 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.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że **pomimo ustalonego zakazu lokalizowania nowych budynków** a także **dopuszczenia remontów, przebudowy i nadbudowy wyłącznie istniejących budynków**, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego, na których **prawdopodobieństwo powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub średnie i wynosi 1%**, na terenach oznaczonych m.in. symbolami: 2MN, 3MN, 4MN oraz 1MNU (vide § 19 pkt 6 lit. a i b oraz § 20 pkt 6 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały), **organy Gminy Małkinia Górna określiły**, w ramach ustaleń szczegółowych dla ww. jednostek terenowych, odpowiednio w ramach § 19 pkt 2 lit. a oraz § 20 pkt 2 lit. a uchwały, **maksymalny udział powierzchni zabudowy, który wprost wskazuje na możliwość realizacji nowego budynku, bądź rozbudowy budynku już istniejącego.**

Jak wynika bowiem z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p., przez **udział powierzchni zabudowy** należy bowiem rozumieć **stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków**, z wyłączeniem części zagłębionych poniżej poziomu terenu, **mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków** zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

Tym samym, maksymalny udział powierzchni zabudowy, powinien być określony wyłącznie w przypadku faktycznej zmiany powierzchni zabudowy, związanej z budową nowego budynku, czy też dopuszczenia rozbudowy budynku już istniejącego.

Tymczasem, **wobec braku dopuszczenia lokalizowania nowych budynków, a także braku możliwości rozbudowy budynku już istniejącego, w granicach terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, organy Gminy Malkinia określiły maksymalny udział powierzchni zabudowy, również dla terenów: 2MN, 3MN, 4MN i 1MNU, które w całości położone są w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, na których prawdopodobieństwo powodzi jest średnie i wynosi 1%, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Powyższe oznacza również, iż w przedmiotowej uchwale sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono możliwość wyłącznie remontów, przebudowy i nadbudowy, bez lokalizowania nowych budynków w obrębie nieprzekraczalnych linii zabudowy (vide § 19 pkt 6 lit. a i b oraz § 20 pkt 6 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały).

Z drugiej zaś strony, określono maksymalny udział powierzchni zabudowy, również dla terenów: 2MN, 3MN, 4MN i 1MNU, które w całości położone są w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, na których prawdopodobieństwo powodzi jest średnie i wynosi 1%.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, iż **pomimo ustalonego zakazu lokalizowania nowych budynków**, o którym mowa w § 19 pkt 6 lit. a oraz § 20 pkt 6 tiret pierwsze uchwały,

na rysunku planu **w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN oraz 1MNU, położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% lub w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, a także określono maksymalny udział powierzchni zabudowy dla terenów: 2MN, 3MN, 4MN i 1MNU, co wskazuje wprost na możliwość sytuowania nowego budynku, bądź rozbudowy budynku już istniejącego**, tym bardziej, iż w ramach:

- § 19 pkt 1, dla m.in. jednostek terenowych: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, jako przeznaczenie tych terenów;
- § 20 pkt 1, dla m.in. jednostki terenowej 1MNU, ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową, jako przeznaczenie tego terenu.

Powyższe oznacza, iż w odniesieniu do ustaleń dotyczących terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a graficzną uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. § 8 ust. 2 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 6 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, przy tym, iż w odniesieniu do ww. jednostek terenowych określono również pozostałe wskaźniki i parametry charakteryzującą zabudowę, wskazujące wprost na możliwość realizacji nowej zabudowy, wbrew ustaleniom zawartym w części ogólnej.

Organ nadzoru wskazuje, że zarówno określenie przeznaczenia terenu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zabudowy, jak i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia zasad kształtowania i zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do § 19 pkt 5 lit. d uchwały, określono, że: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 14MN ustala się: (...) 5) w zakresie obsługi komunikacyjnej: (...) d) obsługę terenów 8MN, 9MN z dróg oznaczonych symbolami 1KDL i 2KDW, z zastrzeżeniem lit. h i i,*” podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego teren oznaczony symbolem 9MN nie przylega do terenu drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 2KDW.

Tymczasem 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 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.:

- 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 przysły 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, należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

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

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

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

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

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

naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 164/XXV/2026 Rady Miejskiej Małkinia Górna z 14 stycznia 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Orło, gmina Małkinia Górna.”, 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/