



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.155.2026

Rada Gminy Brańszczyk

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV.221.2026 Rady Gminy Brańszczyk z 27 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Brańszczyk – etap I, w odniesieniu do ustaleń:

- § 16 pkt 4 lit. r, w zakresie sformułowania: „(...), 23MNW (...)”;
- § 17 w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do litery „(...) U (...)” zawartej w części symbolu literowego MNUW w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MNUW-U;
- § 17 pkt 5 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) z dnia 7 maja 2012 r. (...)”;
- § 25 pkt 5 lit. e;
- części graficznej, w zakresie w jakim teren oznaczony symbolem 6MNW-U nie został określony jako znajdujący się w granicach obszaru Natura 2000 „Puszcza Biała” PLB140007.

Uzasadnienie

Na sesji 27 maja 2026 r. Rada Gminy Brańszczyk podjęła uchwałę Nr XXXIV.221.2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Brańszczyk – etap I.

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), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 28 maja 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Brańszczyk, znak: BR.0711.24.2026, za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-4c2720bf-734d-4c2e-9946-87fa1cfaa501), a także po raz drugi, 8 czerwca 2026 r., przy

piśmie tego samego organu z 2 czerwca 2026 r., znak: RIG.6722.1.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 2 czerwca 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-c97ea0dd-6e02-49cc-96ca-8edac79aabb2).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Brańszczyk zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.155.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 8 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.708.2026.

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

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

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

i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Brańszczyk zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla wybranych obszarów w gminie Brańszczyk – etap I* na podstawie uchwały Nr LXXIII.477.2024 z 29 lutego 2024 r., zmienionej uchwałą Nr XXIX.187.2026 z 22 stycznia 2026 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie 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.), tj. **po 24 września 2023 r.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”, zaś konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć można w § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia*”.

Jak wynika z ustaleń sformułowanych w ramach:

- **§ 2 pkt 2 i pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 2) przeznaczeniu terenu – należy przez to rozumieć rodzaj lub rodzaje zabudowy, zagospodarowania, lub użytkowania, które zostały ustalone jako jedyne lub przeważające na działce budowlanej, przy czym powierzchnia całkowita budynków lub części budynków o przeznaczeniu terenu lub powierzchnia terenu zajętego pod to przeznaczenie nie może być mniejsza niż 60% powierzchni całkowitej wszystkich obiektów na działce budowlanej, a w odniesieniu do przeznaczenia o charakterze niekubaturowym nie mniejsza niż 60% powierzchni działki budowlanej; (...) 5) symbolu – należy przez to rozumieć oznaczenie literowo-cyfrowe przypisane terenowi wyznaczonemu liniami rozgraniczającymi, lub wyłącznie oznaczenie literowe określające rodzaj*

przeznaczenia terenu, w którym litery określają przeznaczenie podstawowe terenu a cyfra umożliwi identyfikację terenu spośród innych o tym samym oznaczeniu literowym.”;

- § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia na części graficznej planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) przeznaczenie terenów wyrażone za pomocą symboli;”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. W granicach planu wyznacza się tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone symbolami: (...) 2) MNW-U - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług;”.

Tymczasem, w ramach § 17 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW-U, 2MNUW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U: 1) przeznaczenie terenu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług;”, podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika iż tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług oznaczone są symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U oraz 7MNW-U.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Brańszczyk z 15 czerwca 2026 r., znak: RIG.6722.1.2024, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 8 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.708.2026, w których stwierdzono, że: „(...) § 17 pkt 1 dot. 2MNUW-W – w niniejszym przypadku doszło do oczywistej omyłki pisarskiej. Zapis dotyczy terenu 2MNW-U, co potwierdza m.in. zapis dotyczący obsługi komunikacyjnej dla tego terenu. (...)”.

Z powyższego wynika, że podejmowaniu przedmiotowej uchwały do, powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej oraz do sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część

tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „*Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być*

uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.";

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

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

Podsumowując, należy podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także sprzeczność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w części ustaleń, o której mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia.

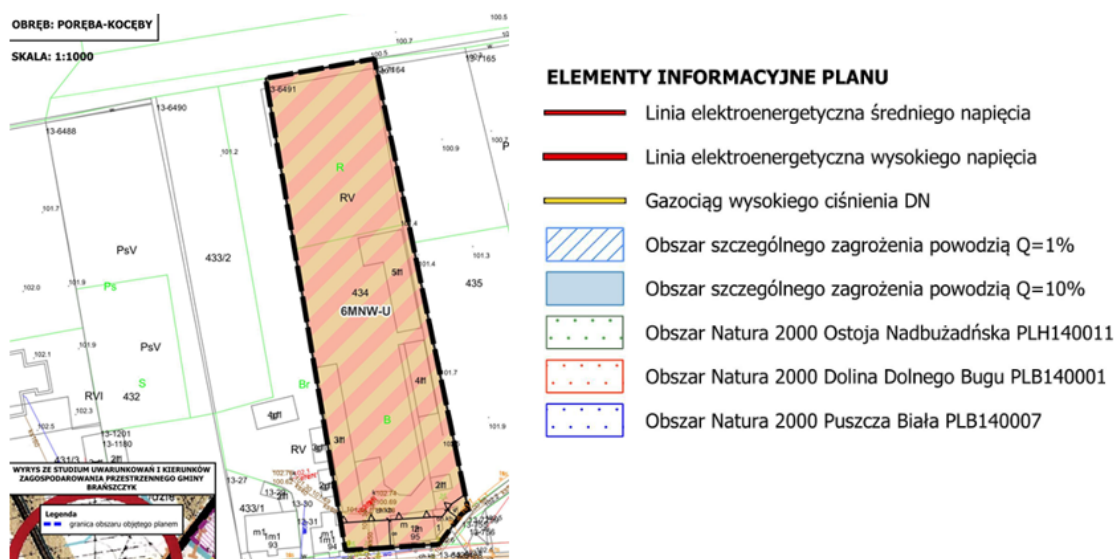
W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*”, co zostało skonkretyzowane w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, według którego „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 8) ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;*”.

Jak wynika z ustaleń sformułowanych w ramach:

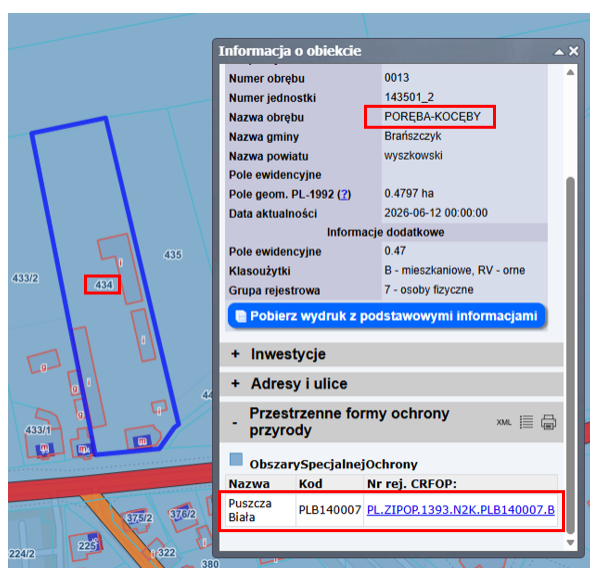
- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*1. W planie ustala się: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, a także obszary szczególnego zagrożenia powodzią;*”;

- § 10 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Obszar planu w całości lub w części znajduje się w granicach: (...) 5) Obszaru Natura 2000 „Puszcza Biała” PLB140007 – część obszaru opracowania planu obejmująca tereny oznaczone symbolami 1MNW, od 19MNW do 30MNW, od 34MNW do 37MNW, od 41MNW do 44MNW, 46MNW, 55MNW, 56MNW, 6MNW-U, od 3KDZ do 6KDZ, 8KDZ, 3KDL, 5KDL, od 3KDD do 6KDD, 7KR, 8KR, od 1RZM do 3RZM, 5RZM, 7WS, 10WS w części lub całości;”

podczas gdy z rysunku planu wynika, iż teren oznaczony symbolem 6MNW-U, nie znajduje się w Obszarze Natura 2000 „Puszcza Biała” PLB140007:



pomimo, iż powyższy teren faktycznie jest objęty ww. formą ochrony przyrody, co informacyjnie wskazano poniżej.



źródło: <https://branszczyk.e-mapa.net/>

Kwestia, o której mowa powyżej, znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Brańszczyk z 15 czerwca 2026 r., znak: RIG.6722.1.2024, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 8 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.708.2026, w których stwierdzono, że: „(...) § 10 ust. 1 pkt 5 dot. 6MNW-U oraz 3KDD – dla terenu 6MNW-U nastąpił błąd przy generowaniu części graficznej planu poprzez brak wyświetlenia szrafu dla obszaru Natura 2000. Element ten stanowi część informacyjną planu miejscowego i kluczowe jest wyszczegółowienie go w części tekstowej planu. (...)”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również w tym zakresie, do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wypełniając dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Brańszczyk sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- **§ 16 pkt 4 lit. r** uchwały, w brzmieniu: „16. Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW, 2MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 8MNW, 9MNW, 10MNW, 11MNW, 12MNW, 13MNW, 14MNW, 15MNW, 16MNW, 17MNW, 18MNW, 19MNW, 20MNW, 21MNW, 22MNW, 23MNW, 24MNW, 25MNW, 26MNW, 27MNW, 28MNW, 29MNW, 30MNW, 31MNW, 32MNW, 33MNW, 34MNW, 35MNW, 36MNW, 37MNW, 38MNW, 39MNW, 40MNW, 41MNW, 42MNW, 43MNW, 44MNW, 45MNW, 46MNW, 47MNW, 48MNW, 49MNW, 50MNW, 51MNW, 52MNW, 53MNW, 54MNW, 55MNW, 56MNW, 57MNW, 58MNW, 59MNW, 60MNW: (...) 4) ustala się obsługę komunikacyjną: (...) r) terenu 22MNW, 23MNW - z drogi 5KDZ oraz z drogi stanowiącej działki nr 404/1, 123, 179/4,”;
- **§ 25 pkt 5 lit. e** uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM: (...) 5) ustala się obsługę komunikacyjną: (...) e) terenu 5RZM - z drogi stanowiącej działkę 404/1, 123, 179/4, położonej poza obszarem planu;”;

podczas gdy z rysunku planu wynika, iż tereny oznaczone symbolami 23MNW i 5RZM nie graniczą z działkami nr 404/1, 123, 179/4, zaś teren 5KDZ nie znajduje się bezpośrednio przy terenie oznaczonym symbolem 23MNW.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, ponownie doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego.

Ponadto w ramach § 17 pkt 5 lit. c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW-U, 2MNUW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U: (...) 5) ustala się obsługę komunikacyjną: (...) c) terenu 3MNW-U – z przylegającej do obszaru planu drogi KDL1 wyznaczonej Uchwałą nr LVIII.368.2023 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 7 maja 2012 r.*”, podczas gdy faktycznie ww. uchwała została podjęta przez Radę Gminy Brańszczyk **19 stycznia 2023 r.**, zaś opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 26 stycznia 2023 r., poz. 872: <https://dziennik.mazowieckie.pl/legalact/2023/872/>.

W tym miejscu należy podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też przywoływanie w treści planu uchwały w sprawie innego, obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z błędną datą jej podjęcia, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. **Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 17 pkt 5 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) z dnia 7 maja 2012 r. (...)”**, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), w zw. z § 143 ww. załącznika, przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

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. Analogicznie kwalifikować należy istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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 nieściśłość 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 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 XXXIV.221.2026 Rady Gminy Brańszczyk z 27 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w gminie Brańszczyk – etap I, 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/