WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 września 2026 r.

WP-I.4131.235.2026

Rada Gminy Pniewy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XXXI.251.26 Rady Gminy Pniewy z 27 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II.*

Uzasadnienie

Na sesji 27 lipca 2026 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXXI.251.26 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II.*

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 sierpnia 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Pniewy z 30 lipca 2026 r., znak: RG.0007.4.2026, bez dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, a także po raz drugi 7 sierpnia 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 3 sierpnia 2026 r. znak: GP.6722.92.26, wraz z informacją, iż *pełna dokumentacja z przeprowadzonej procedury została przekazana razem z uchwałą nr XXIX.234.26 z dnia 25 maja 2026 r.*

Już na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazać należy, że Wojewoda Mazowiecki 18 czerwca 2026 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak: WP-I.4131.156.2026 na mocy którego stwierdzono, w całości, nieważność uchwały Nr XXIX.234.26 Rady Gminy Pniewy z 25 maja 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek*

nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II, obejmujące ten sam obszar.

Stwierdzenie nieważności wcześniejszej uchwały związane było m.in. z zarzutami dotyczącymi naruszenia:

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. z uwagi na brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie przeznaczenia terenu w sposób wzajemnie wykluczający się;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w związku z wykroczeniem poza zakres kompetencji do formułowania w ramach ustaleń dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.) w związku z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne – pod tymczasowe obiekty budowlane oraz urządzenia infrastruktury technicznej.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 22 czerwca 2025 r. pod poz. 5939 i dostępne jest pod linkiem: https://edziennik.mazowieckie.pl/legalact/2026/5939/.

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona ponownie podjęta zarówno z istotnym naruszeniem trybu sporządzania, jak i istotnym naruszeniem zasad oraz planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Pniewy zawiadomienia z 1 września 2026 r., znak: WP-I.4131.235.2026.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy.

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XLIV.254.21 Rady Gminy Pniewy z 14 czerwca 2021 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 2/3, 2/4, 2/5, położonych we wsi Karolew, gmina Pniewy oraz działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, gmina Pniewy* zmienionej uchwałą Nr LV.343.22 Rady Gminy Pniewy z 28 kwietnia 2022 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 2/3, 2/4, 2/5, położonych we wsi Karolew, gmina Pniewy oraz działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7 położonych we wsi Kornelówka, gmina Pniewy,* zaś Wójt Gminy Pniewy pismami z **6 września 2023 r.**, znak BGK.6722.10.23, BGK.6722.10a.23, BGK.6722.10b.23 oraz BGK.6722.10c.23 wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 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”*, 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.”.***

Należy również zauważyć, iż z przywołanej podstawy prawnej wynika, iż uchwała została podjęta przez Radę Gminy Pniewy *w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego na WP-I.4131.156.2026 z dnia 22.06.2026 r.,* przy czym w podstawie prawnej podjętej uchwały **brak przywołania art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważniającego do kontynuowania procedury sporządzania planu miejscowego na podstawie wskazanych, we wcześniejszej części uzasadnienia, uchwał przystąpieniowych.**

W tym miejscu uzasadnienia należy także zauważyć, że rozpoczęta procedura planistyczna na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., winna co do zasady zostać *skonsumowana* tylko raz, w formie podjęcia końcowej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, w ramach jednej procedury planistycznej rozpoczętej podjęciem konkretnej uchwały przystąpieniowej, można co do zasady dokonać uchwalenia tylko jednego planu miejscowego w granicach obszaru objętego tym przystąpieniem. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres dokonywanych zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania raz już rozpoczętej procedury planistycznej, na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Wyjątkiem od powyższej reguły jest **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność.

Z ww. przepisu wynika zatem możliwość niejako „ponownego” procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego

stwierdzenia nieważności, **z obowiązkiem ponowienia określonych czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.**

Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia, co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (tak: wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały, np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś w odniesieniu do pozostałej części uchwały.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia do *„naprawienia”* naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie i mieć moc obowiązującą, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzania i ponownego uchwalania.

W świetle powyższego, organy gminy Pniewy uprawnione były do prowadzenia działań naprawczych, a zakres tych działań wynikał z treści przywołanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego z 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.156.2026.

Dokonując analizy prawnej ponownie podjętej uchwały stwierdzono, że w treści niniejszej uchwały w stosunku do uchwały Nr XXIX.234.26 Rady Gminy Pniewy z 25 maja 2026 r. objętej ww. rozstrzygnięciem nadzorczym wprowadzono szereg zmian, przy czym w efekcie ich wprowadzenia nie ponowiono jakichkolwiek czynności proceduralnych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w **art. 17** ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. Należy zauważyć, że inaczej niż pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań, w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji **art. 17** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r**., organ wykonawczy gminy, winien zatem dokonać kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określeniu formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego i rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4);
- sporządzeniu prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5);
- wystąpieniu o opinie o projekcie planu (art. 17 pkt 6 lit. a);
- wystąpieniu o uzgodnienie projektu planu (art. 17 pkt 6 lit. b);
- wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);

- **wprowadzeniu zmian** wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
- wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia **okresu wyłożenia projektu planu** (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- **wprowadzeniu zmian** do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13);
- **przedstawieniu radzie gminy projektu planu** miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z przepisu **art. 19** ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to **procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie.**

Kwestia dotycząca zmian dokonywanych w stosunku do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono m.in. że: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury*

planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linie zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie."* (publik. LEX nr 1068984);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym wskazał m.in., iż: *„(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: http://orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów*

różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: http://orzeczenia.nsa.gov.pl)." (publik. LEX nr 1934455).

W tym przypadku wskazać należy na analogię ze sprawą zakończoną orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 2231/23**, w którym Sąd stwierdził wprost, iż: *„Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego, został przedłożony Radzie Gminy Młodzieszyn do uchwalenia, a następnie został on przez tę radę przyjęty.* ***Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, zgodnie z którym bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu określonych w planie terenów. Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.*** *Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 17 pkt 9, 11 i 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.".*

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: *„W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych*

do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli- i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;

- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021, do art. 19: *„Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;*
- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: *„O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę, z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.”*.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że <u>wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym przeprowadzenia ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu</u>. Zaniechanie powyższego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Organ nadzoru dokonał ponownej analizy uchwały Nr XXIX.234.26 z 25 maja 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II,* zwanej w dalszej części uzasadnienia *„uchwałą pierwotną”* z ostateczną wersją uchwały Nr XXXI.251.26 podjętą w dniu 27 lipca 2026 r. i przekazaną organowi nadzoru celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, zwaną w dalszej części *„uchwałą”* z której wynika, że wprowadzono w jej treści liczne zmiany, w tym m.in. w odniesieniu do:

- § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie opisu przeznaczenia terenu;
- § 7 uchwały, w zakresie oznaczeń jednostek redakcyjnych;
- **§ 8 uchwały, w zakresie regulacji oznaczeń terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego;**
- **ustaleń dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, które zostały derogowane w związku z usunięciem całej jednostki redakcyjnej § 9 uchwały pierwotnej;**
- § 13 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie opisu przeznaczenia zakresie jednostki terenowej 1KDD;
- **§ 13 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, poprzez dopisanie liczby miejsc parkingowych dla usług;**
- **§ 14 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, poprzez dopisanie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1MN-U;**
- **§ 14 ust. 4 pkt 4 uchwały, poprzez dopisanie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 1MN-U;**
- § 16 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie opisu przeznaczenia terenu;
- **§ 16 pkt 3 lit. e uchwały, w zakresie określenia *minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do działki budowlanej*, który został zwiększony z poziomu 0,4% (*quod vide* § 17 pkt 3 lit. g uchwały pierwotnej) do 40%;**

– **§ 16 pkt 3 lit. f uchwały, w zakresie określenia *maksymalnej procentowej powierzchni zabudowy w stosunku do działki budowlanej*, który został zwiększony z poziomu 0,5% (*quod vid*e § 17 pkt 3 lit. h uchwały pierwotnej) do 50%,**

pomimo braku ponowienia jakichkolwiek czynności proceduralnych.

Podkreślić przy tym należy, iż projekt *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II,* **wyłożony do publicznego wglądu różni się znacząco od finalnej wersji uchwały przekazanej organowi nadzoru celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi pomimo. Tymczasem przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. odwołuje się wprost do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p., a także wyraźnie wskazuje na konieczność przeprowadzenia właściwej procedury planistycznej adekwatnej do wprowadzonych zmian.**

Powyższe oznacza, że jeżeli dokonano szeregu istotnych zmian, w tym m.in. dotyczących parametrów i wskaźników dotyczących zarówno zagospodarowania, jak i zasad zabudowy, a także ustaleń dotyczących terminu i sposobu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, jak również w zakresie ustaleń odnoszących się do terenu rozmieszcza inwestycji celu publicznego, **to niezbędne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, by każdy kto będzie zainteresowany projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi miał możliwość odniesienia się do nich**. **Postępując w inny sposób naruszono, w sposób istotny, tryb sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 13 i pkt 14, art. 19 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.**

Zaniechanie ponownego wyłożenia do publicznego wglądu tak zmienionego projektu planu miejscowego, oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż projekt podlegający partycypacji społecznej, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Biorąc pod uwagę powyższe zmiany ponownie stwierdzić należy, że w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co stanowi samoistną przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu dla terenów objętych zmianami, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie planowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, czy wręcz uniemożliwiona. Gwarancję ochrony

praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. **Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.**

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Należy przy tym podkreślić, iż konieczność stwierdzenia obowiązku ponowienia czynności planistycznych dotyczy nie tylko organu wykonawczego, ale również organu uchwałodawczego, bowiem zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Kwestia podejmowania czynności proceduralnych związanych m.in. z koniecznością ponowienia wyłożenia projektu aktu planowania przestrzennego, w tym nawet odnosząca się do studium, niebędącego aktem prawa miejscowego, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach (wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwym jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych*

metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium. ***Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa.*** *Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.*"

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu szeregu zmian do uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, pomimo wyraźnego wskazania uchwałodawcy obligującego,

w ramach art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., do ponowienia czynności planistycznych adekwatnych do wprowodzanych zmian **nie ponowiono** jakiejkolwiek czynności proceduralnej.

Przedmiotowa uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została zatem wpierw uchwalona przez Radę Gminy Pniewy, a następnie po wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym zmieniona, **bez ponownego wyłożenia**, a następnie w zmienionym kształcie ponownie uchwalona, co oznacza, iż osoby zainteresowane zapoznane zostały z zasadniczo różnymi ustaleniami planistycznymi. Powyższe stanowi kwalifikowane, a więc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż przy podejmowaniu uchwały doszło również do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W kontekście powyższego zarzutu organ nadzoru wskazuje, że w § 16 pkt 4 lit. b uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„4) W zakresie zasad obsługi komunikacyjnej: (...) b) w zakresie parkowania obowiązują przepisy §14 pkt 2”,* podczas gdy cała jednostka redakcyjna § 14 dotyczy zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, nie zaś ustaleń dotyczących zasad parkowania.

Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż określenie przeznaczenia terenów a także zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu błędnych odesłań w tym zakresie, **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 wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

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.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, 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 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.

Z dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie ustalenia zawarte w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje się poprawnie pod względem językowym, co oznacza, iż redaguje się ją w sposób dokładny i zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm;

- § 7 w związku z § 143, zdania w uchwale redaguje się za pomocą wyrazów albo wyrażeń językowych w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy unikać zdań nadmiernie rozbudowanych lub wielokrotnie złożonych;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania błędnego odesłania wewnętrznego, które wpływa na treść uchwały, jej komunikatywności i wykonalność, a także z uwagi na fakt, iż w ramach § 7, w brzmieniu: *„W zakresie kolorystyki obiektów budowlanych: 1) dla elewacji budynków: a)* ***zaleca się*** *stosowanie kolorystyki ścian tynkowanych w odcieniach bieli, szarości, beżu, żółtego, jasnobrązowego, b)* ***zaleca się*** *stosowanie kolorystyki elewacji jednakowej dla wszystkich budynków na działce budowlanej z dopuszczeniem stosowania odcieni tego samego koloru; 2) dla pokryć o nachyleniu głównych połaci dachu od 12° do 45°* ***zaleca się*** *stosowanie: dachówki ceramicznej, blachodachówki, dachówki cementowej, w kolorze czerwonym naturalnym dachówki ceramicznej lub brązowym, lub grafitowym, lub czarnym.”,* sformułowano szereg zaleceń, **co faktycznie oznacza brak wyrażenia jakiejkolwiek normy prawnej.**

Należy przy tym zaznaczyć, że sama kwestia błędnych odesłań zawartych w akcie prawa miejscowego znalazła swoje odzwierciedlenie w szerokim stanowisku judykatury, w tym m.in. wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: *„(...) W uzasadnieniu skargi trafnie wytknięto błędność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasiński, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wysławiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)”.*

- Ponadto należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 8) sposób usytuowania obiektów*

budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, ***kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów****;"*, co jednak nie oznacza, iż decydując się na regulację ustaleń w tym zakresie, nawet w sytuacji określenia ich na zasadzie fakultatywności, mogą one zostać sformułowane w sposób nienormatywny, a zatem naruszający art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 11 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

W kontekście powyższego naruszenia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia, zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za *istotne* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

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

Za *nieistotne* naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie

naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI.251.26 Rady Gminy Pniewy z 27 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 83/4, 83/5, 83/6, 83/7, położonych we wsi Kornelówka, Gmina Pniewy – część II*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/