



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 października 2025 r.

WP-I.4131.192.2025

Rada Gminy Młodzieszyn

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/78/2025 Rady Gminy Młodzieszyn z 9 września 2025 r. „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy ul. Wyszogrodzkiej i Wspólnej w miejscowości Młodzieszyn*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 ust. 1 pkt 8, w zakresie sformułowania: „*zakaz stosowania ogrodzeń betonowych, (...) drobnych (...), ogrodzenia ażurowe o wysokości do 1,6m (...)*”;
- § 8 ust. 2, w zakresie w jakim odnosi się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 9 ust. 16 pkt 2;
- § 13 ust. 3 pkt 3, w zakresie w jakim odnosi się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury.

Uzasadnienie

Na sesji 9 września 2025 r. Rada Gminy Młodzieszyn podjęła uchwałę Nr XVIII/78/2025 „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy ul. Wyszogrodzkiej i Wspólnej w miejscowości Młodzieszyn*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 2 i art. 29 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 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 18 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Młodzieszyn z 15 września 2025 r., znak: RG 0711.19.2025 AW.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, wraz z przekazaną dokumentacją prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Młodzieszyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 września 2025 r., znak: WP-I.4131.192.2025.

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, że skoro w tym przypadku, organ wykonawczy gminy miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej po wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 kwietnia 2019 r., znak WNP-I.4131.49.2019.JF, stwierdzającym nieważność uchwały Nr VI/26/2019 „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy ul. Wyszogrodzkiej i Wspólnej w miejscowości Młodzieszyn*”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU, 1MN/ML, 2MN/ML, 3MN/ML i UO, to **zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.**

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Młodzieszyn, musi

mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone*

w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zabytków, budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów, wraz z ich przeznaczeniem.

Skoro zatem z treści przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.), wynika, iż cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody, m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zaś kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., to konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie:

- mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 38/21 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatu sochaczewskiego (Dz. Urz. Woj. Maw. z 30 kwietnia 2021 r. poz. 3880), podjętej na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, który zawiera m.in. ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów leśnych, np. tworzenie i utrzymywanie leśnych korytarzy ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem możliwości migracji dużych ssaków.

Tymczasem, jak wynika z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały, ustalenia zawarte w:

- § 7 ust. 1 pkt 8, w brzmieniu: „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady kształtowania krajobrazu. 1. Teren objęty planem położony jest w granicach Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, na terenie którego ustala się zasady ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego zgodnie z przepisami odrębnymi, obowiązuje m.in.: (...) 8) **zakaz stosowania ogrodzeń betonowych**, kształtowanie ogrodzeń w sposób umożliwiający migrację **drobnych** zwierząt – zakaz budowy ciągłych cokołów, **ogrodzenia ażurowe o wysokości do 1,6m;**”;
- § 8 ust. 2, w brzmieniu: „Zasady zagospodarowania przestrzeni publicznych: (...) 2. Na terenach wymienionych w ust.1 pkt 1 dopuszcza się sytuowanie budowli, **obiektów** i urządzeń, w tym służących potrzebom komunikacji społecznej (wysokość **obiektów** do 3m), na zasadach określonych w przepisach odrębnych dot. dróg publicznych.”;
- § 9 ust. 16 pkt 2, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji. (...) 16. Ustala się następujące zasady zagospodarowania pasów drogowych i ulicznych wymienionych w ust. 13. (...) 2) **ogrodzenie od strony ulic należy sytuować w ustalonych planem liniach rozgraniczających dróg lub w granicach działek;**”;
- § 13 ust. 3 pkt 3, dla terenu oznaczonego symbolem UO, które określają: „3. Zasady kształtowania zabudowy: (...) 3) maksymalna wysokość pozostałych **obiektów** do 5 m;”;

wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., a także stanowią *de facto* niezgodną z prawem modyfikację postanowień zawartych w ww. uchwale Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatu sochaczewskiego.

Z jednej bowiem strony, przywołane wyżej ustalenia zawarte w § 7 ust. 1 pkt 8 uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa

w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody i § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 38/21 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatu sochaczewskiego. Wprowadzony bowiem zakaz wykonywania ogrodzeń betonowych oraz wymóg kształtowania ogrodzeń ażurowych o wysokości do 1,6m umożliwiającym migrację drobnych zwierząt nie jest tożsamy z uwzględnieniem możliwości migracji dużych ssaków.

Z drugiej zaś strony, w treści § 7 ust. 1 pkt 8 oraz § 9 ust. 16 pkt 2 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące sytuowania tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., w uchwale tej rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Ponadto, mając na uwadze fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, to przedmiotowy plan miejscowy nie wyłącza maksymalnej wysokości odnoszącej się do obiektów małej architektury w ramach przywołanych powyżej ustaleń § 8 ust. 2 oraz § 13 ust. 3 pkt 3 uchwały.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe

oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębna od planu miejscowego, uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XXXII/163/2017 Rady Gminy Młodzieszyn z 27 marca 2017 r.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Młodzieszyn nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii dotyczących zarówno ogrodzeń, jak i wysokości obiektów małej architektury, które stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 Prawo budowlane, stanowią obiekty budowlane.

Organ nadzoru wskazuje, iż 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.

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”, „precyzyznością” 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. Precyzyzność 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 precyzyzny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt, iż Rada Gminy Młodzieszyn, z jednej strony nie dokonała wyłączenia obiektów małej architektury ze stosowania ustaleń: § 8 ust. 2 i § 13 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie określenia maksymalnej wysokości tych obiektów. Z drugiej zaś strony, dokonała określenia zasad sytuowania ogrodzeń, w ramach ustaleń § 7 ust. 1 pkt 8 i § 9 ust. 16 pkt 2 uchwały, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., co wprost wpływa na komunikatywność i wykonalność przedmiotowego planu miejscowego, przy czym jednocześnie należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jego komunikatywności), lecz stwierdzenie jego zgodności z przepisami prawa.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Młodzieszyn nie uwzględniła obecnego stanu prawnego wynikającego z aktualnego brzmienia art. 15 ustawy o p.z.p., co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 3 i art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody oraz § 134 i § 135 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z uwagi na fakt, iż ww. ustalenia uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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

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

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

Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 XVIII/78/2025 Rady Gminy Młodzieszyn z 9 września 2025 r. „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy ul. Wyszogrodzkiej i Wspólnej w miejscowości Młodzieszyn*”, 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/