



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 lutego 2025 r.

WP-I.4131.14.2025

Rada Gminy Lesznówola

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 151/XI/2025 Rady Gminy Lesznówola z 30 stycznia 2025 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznówola z dnia 14 maja 2019 r.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 1, nadających brzmienie § 16 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej, w zakresie w jakim odnosi się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 2 pkt 1, nadających brzmienie § 16 pkt 7 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działki (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 1, nadających brzmienie zd. wprowadzającego § 16 pkt 8 uchwały zmienianej, w zakresie błędnego odesłania do jednostki redakcyjnej „(...) pkt 5 (...)”, zamiast odesłania do pkt 7;
- § 2 pkt 1, nadających brzmienie zd. wprowadzającego § 16 pkt 8 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 1, nadających brzmienie § 16 pkt 8 lit. c oraz d uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 2, nadających brzmienie § 17 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej, w zakresie w jakim nie wyłącza maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 2 pkt 2, nadających brzmienie § 17 pkt 7 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działki (...)” w odniesieniu do trybu podziału;

- § 2 pkt 2, nadających brzmienie zd. wprowadzającego § 17 pkt 8 uchwały zmienianej, w zakresie błędnego odesłania do jednostki redakcyjnej „(...) pkt 5 (...)”, zamiast odesłania do pkt 7;
- § 2 pkt 2, nadających brzmienie zd. wprowadzającego § 17 pkt 8 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 2, nadających brzmienie § 17 pkt 8 lit. c oraz d uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 1* (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadających brzmienie § 18 pkt 4 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej, w zakresie w jakim nie wyłącza maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 2 pkt 1* (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadających brzmienie § 18 pkt 5 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działki (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 1* (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadających brzmienie zd. wprowadzającego § 18 pkt 6 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału;
- § 2 pkt 1* (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadających brzmienie § 18 pkt 6 lit. c oraz d uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „(...) działek (...)” w odniesieniu do trybu podziału.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 151/XI/2025 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznówola z dnia 14 maja 2019 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 6 lutego 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Lesznówola z 4 lutego 2025 r., znak: RUP.6721.14.2023.MDO ID253951.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznówola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.14.2025.

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 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.

W tym miejscu należy wskazać, że skoro pismami z **23 listopada 2023** r., znak: RUP.6721.1.14.2023.MDO i RUP.6721.1.14.2023.OSB, Zastępca Wójta Gminy Lesznówola wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *uchwalenia zmiany*

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzala, Nowa Iwiczna zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznów z dnia 14 maja 2019 r., zaś Rada Gminy Lesznów zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego uchwałą Nr 832/LXV/2023 z **22 czerwca 2023 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy zmieniającej.

Zgodnie zatem z treścią **art. 67 ust. 3 pkt 1** ustawy zmieniającej: „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;”, co oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., bez względu na datę zainicjowania procedury sporządzania planu miejscowego.

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 związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy**. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuację, w której konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, na sesji 22 czerwca 2023 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 832/LXV/2023 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznówola z dnia 14 maja 2019 r.”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 27 i art. 14 ustawy o p.z.p., a z treści § 2 tej uchwały, wynika, iż: „Przedmiotem planu jest zmiana zapisów § 16, § 17, § 18, dotyczących ustaleń realizacji zabudowy: mieszkaniowo – usługowej, usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowej jednorodzinnej.”. Tym samym, z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznówola z 14 maja 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 14 czerwca 2019 r., poz. 7477), wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 10 czerwca 2019 r. znak WNP-I.4131.109.2019.AK (Dz. Urz. Woj. Maz. z 11 czerwca 2019 r., poz. 7311), a także zmienionego uchwałą Nr 534/XLV/2021 Rady Gminy Lesznówola z 21 grudnia 2021 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna, zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznówola z dnia 14 maja 2019 r.” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 31 stycznia 2022 r., poz. 1070).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że wskazane w treści § 2 uchwały przystapieniowej, ustalenia § 16, § 17, § 18 uchwały zmienianej, jako przedmiot tej zmiany planu, powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu. Innymi słowy, przedmiot dokonywanej zmiany obejmować powinien pełen zakres określony w art. 15 ustawy o p.z.p.

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad. Przede wszystkim **uchwała nowelizująca winna być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.**

Tymczasem, mając na uwadze fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, to **przedmiotowa zmiana planu miejscowego nie wyłącza maksymalnej wysokości obiektów małej architektury z ustaleń zawartych w:**

- § 2 pkt 1, nadających brzmienie § 16 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej;
- § 2 pkt 2, nadających brzmienie § 17 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej;

- § 2 pkt 1* (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadających brzmienie § 18 pkt 4 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej,

które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Stosownie bowiem 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 w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

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 odrębną od planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) 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 zmiany planu został zainicjowany uchwałą Nr 832/LXV/2023 Rady Gminy Lesznówola **z 22 czerwca 2023 r.** Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Lesznówola nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, w odniesieniu do wysokości obiektów małej architektury, które stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 Prawo budowlane stanowią obiekty budowlane.

W tym miejscu należy podkreślić, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) 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.

Stosownie do 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 2016 r. poz. 283), 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 (opcjonalnie jego zmiana) 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 Lesznówola nie dokonała wyłączenia obiektów małej architektury ze stosowania ustaleń: § 16 pkt 6 lit. e tiret drugie, § 17 pkt 6 lit. e tiret drugie i § 18 pkt 4 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej, w zakresie określenia wysokości tych obiektów, a tym samym nie uwzględniła obecnego stanu prawnego wynikającego z aktualnego brzmienia art. 15 ustawy o p.z.p. Brak wyłączenia obiektów małej architektury z treści ww. ustaleń, 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, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 i art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z § 134 i § 135 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z uwagi na brak wyłączenia maksymalnej wysokości obiektów małej architektury z ustaleń:

- § 16 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej;
- § 17 pkt 6 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej;

– § 18 pkt 4 lit. e tiret drugie uchwały zmienianej,
które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego i oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w tym zakresie.

Ponadto, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały zmieniającej Nr **151/XI/2025** Rady Gminy Lesznówola z 30 stycznia 2025 r., stwierdza, iż ustalenia zawarte w:

- **§ 2 pkt 1**, nadające następujące brzmienie **§ 16 pkt 7 i pkt 8 lit. c oraz d** uchwały zmienianej:
*„Dla terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu **MN/U** ustala się: (...) 7) minimalna powierzchnia działki przeznaczona pod nową zabudowę - 800 m²; 8) ustalenia **pkt 5** nie dotyczą wydziałów działek w celu: (...) c) powiększenia działek sąsiednich, d) regulacji istniejących granic działek;”*;
- **§ 2 pkt 2**, nadające następujące brzmienie **§ 17 pkt 7 i pkt 8 lit. c oraz d** uchwały zmienianej:
*„Dla terenów zabudowy usługowo-mieszkaniowej oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu **U/MN** ustala się: (...) 7) minimalna powierzchnia działki przeznaczona pod nową zabudowę - 800 m²; 8) ustalenia **pkt 5** nie dotyczą wydziałów działek w celu: (...) c) powiększenia działek sąsiednich, d) regulacji istniejących granic działek;”*;
- **§ 2 pkt 1*** (błędna numeracja pkt 1, zamiast pkt 3), nadające następujące brzmienie **§ 18 pkt 5 i pkt 6 lit. c oraz d** uchwały zmienianej: *„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu **MN** ustala się: (...) 5) minimalna powierzchnia działki przeznaczona pod nową zabudowę - 800 m²; 6) ustalenia **pkt 5** nie dotyczą wydziałów działek w celu: (...) c) powiększenia działek sąsiednich, d) regulacji istniejących granic działek;”*,

stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, a także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) określa się obowiązkowo „szczegółowe **zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), „ustalenia dotyczące **szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości** zawierają określenie parametrów **działek**

uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych: a) szerokości frontów **działek** oraz ich powierzchni, b) kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi;”.

Mając na uwadze fakt, iż przepis **art. 15 ust. 2 pkt 8** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym już w dacie podjęcia uchwały zmieniającej Nr **97/IX/2019** Rady Gminy Lesznów z 14 maja 2019 r., upoważniał Radę Gminy Lesznów do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, b oraz c tej uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*§ 13. 1. W celu ustalenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w Dziale III Rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustala się: 1) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolami literowymi MN, MN/U, U/MN: a) minimalna powierzchnia działki - 1000 m², b) minimalna szerokość frontu działki - 20,0 m, c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego - 70° do 110°*”. Natomiast ustalenia będące w tym przypadku przedmiotem zmiany ww. planu miejscowego Nr 97/IX/2019 z 14 maja 2019 r., zawarte w:

- **§ 16 pkt 7** uchwały zmieniającej;
- **§ 17 pkt 7** uchwały zmieniającej;
- **§ 18 pkt 5** uchwały zmieniającej,

określają minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, w trybie **art. 15 ust. 3 pkt 10** ustawy o p.z.p.

Tym samym, z przywołanych powyżej ustaleń uchwały zmieniającej, wynika, że z jednej strony, zamiast określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych**, w trybie **art. 15 ust. 3 pkt 10** ustawy o p.z.p., **określono minimalną powierzchnię działki**.

Z drugiej zaś strony, w ustaleniach zd. wprowadzającego **§ 16 pkt 8** i **§ 17 pkt 8** uchwały zmieniającej, **dokonano błędnego odesłania do „pkt 5” w zakresie „wydzielen działek”, zamiast odesłania do pkt 7** zawartego odpowiednio w tym samym **§ 16** i **§ 17** uchwały zmieniającej, określającego minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej w trybie **art. 15 ust. 3 pkt 10** ustawy o p.z.p.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż **procedura scalania i podziału nieruchomości** oraz **podziału nieruchomości** stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich,

tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż w tym przypadku przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, upoważniały Radę Gminy Lesznówola do określenia zarówno zasad i warunków podziałów nieruchomości, jak również zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, bowiem Rada Gminy Lesznówola przystąpiła do sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego **22 czerwca 2023 r.**, a tym samym oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., Rada miała **możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.**

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalanie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania

przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości, Problematyka prawna, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielania w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą

fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż organy gminy Lesznówola zobligowane były do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., jak również uprawnione były, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej. Nie były zatem uprawnione, na mocy przywołanych powyżej przepisów, do formułowania ustaleń w zakresie podziału nieruchomości dotyczących **minimalnej powierzchni działki**, zamiast określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej **działki budowlanej**.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Definicja „**działki budowlanej**” określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „*1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*”.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju

dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach szczegółowych planu, dotyczących zasad podziału nieruchomości, uchwałodawca operuje pojęciem „działki”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki budowlanej”.

Odnosząc się w tym miejscu do ustaleń § 16 pkt 8 i § 17 pkt 8 uchwały zmienianej, w których **dokonano błędnego odesłania do „pkt 5”, zamiast odesłania do pkt 7** w zakresie „**wydziałów działek**”, należy również zauważyć, iż zapisy § 16 pkt 5 i § 17 pkt 5 uchwały zmienianej, w ogóle nie odnoszą się do minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej w trybie **art. 15 ust. 3 pkt 10** ustawy o p.z.p., lecz określają zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej zmiany planu miejscowego.**

W tym przypadku brak wewnętrznej spójności tekstu zmiany planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium ich komunikatywności.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 709/24 ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVI/316/2023 Rady Gminy Strachówka z 25 maja 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie części miejscowości Kąty-Miąski i Kąty Czernickie, gminy Strachówka, w którym stwierdzono, że: „(...) *Sąd ocenił, że istotnie naruszono zasady sporządzania planu również poprzez przyjęcie unormowań § 16 pkt 4 i § 16 pkt 5 m.p.z.p. Przepisy te błędnie odsyłają do nieistniejących jednostek redakcyjnych. Zgodnie z § 16 pkt 4 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P/U-4 ustala się zasady obsługi w zakresie komunikacji na warunkach określonych w § 13 ust. 1. Natomiast § 16 pkt 5 m.p.z.p. stanowi, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P/U-4 ustala się zasady systemu parkowania na warunkach określonych w § 13 ust. 2. § 13 zaskarżonej uchwały nie zawiera natomiast żadnych ustępów i stanowi, że zakazuje się tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, z wyjątkiem zgodnego z dotychczasowym użytkowaniem. Dostrzec trzeba, że § 16 pkt 4 i § 16 pkt 5 zaskarżonej uchwały dotyczy obligatoryjnych elementów planu miejscowego, co wynika z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. Opisane wadliwe odesłania naruszają więc w istotny sposób zasady poprawnej legislacji oraz powodują nieusuwalną wadliwość interpretacyjną przepisów prawa miejscowego w powyższym zakresie. Dostrzeżona przez Wojewodę sprzeczność wewnętrzna uchwały zaburza czytelność i jasność prawa miejscowego w opisywanym przypadku. Musi więc być wyeliminowana, co obligowało Sąd do*

stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały także w zakresie § 16 pkt 4 i § 16 pkt 5. (...)”;

- 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. Zalasinski, 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 wysłowiające 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. (...)”.*

Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 27 i art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy zmieniającej, z uwagi na określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, zamiast działki budowlanej, a także błędne odesłanie do nieistniejącej jednostki redakcyjnej w tym zakresie, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 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 zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany 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 organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 151/XI/2025 Rady Gminy Lesznów z 30 stycznia 2025 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębów: Mysiadło, Zgorzała, Nowa Iwiczna zatwierdzonego uchwałą Nr 97/IX/2019 Rady Gminy Lesznów z dnia 14 maja 2019 r.*”, 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/