



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 lipca 2026 r.

WP-I.4131.204.2026

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX.284.2026 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 25 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmujący części miejscowości Barcząca, Budy Barcząckie, Chochół, Gamratka, Osiny, Podrudzie, Stare Zakole, Targówka, Tartak, Zakole Wiktorowo, Zamienie – etap B1.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2026 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XX.284.2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmujący części miejscowości Barcząca, Budy Barcząckie, Chochół, Gamratka, Osiny, Podrudzie, Stare Zakole, Targówka, Tartak, Zakole Wiktorowo, Zamienie – etap B1.

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.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, „w związku z art. 67 ust. 3” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 6 lipca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 2 lipca 2026 r., znak: RO.0711.1.4.2026.SzK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Mińsk Mazowiecki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 27 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.204.2026.

Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 21 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.974.2026, wnosząc m.in. o przekazanie:

- jednoznacznej informacji dotyczącej sposobu określenia maksymalnej powierzchni zabudowy w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2.12MN-U, o której mowa jednocześnie, w ustaleniach § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz lit. c przedmiotowej uchwały;
- wyjaśnień, jakie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., przeprowadzono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a jakie po jej wejściu w życie.

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 pismami z **11 lipca 2025 r.**, znak: WP.6721.3.2025.UM, Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki wystąpił **po raz pierwszy** z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego części miejscowości Barcząca, Budy Barcząckie, Chochół, Gamratka, Marianka, Osiny, Stare Zakole, Targówka, Tartak, Zakole Wiktorowo, Zamienie – etap B1*, zaś Rada Gminy Mińsk Mazowiecki zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXXIV/176/10 z **29 kwietnia 2010 r.** (zmienionej przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r., Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., Nr II.9.2024 z 20 maja 2024 r., Nr XIII.183.2025 z 11 września 2025 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 21 października 2025 r., znak: WP-I.4131.217.2025, Nr XV.210.2025 z 20 listopada 2025 r., Nr XVIII.255.2026 z 26 marca 2026 r. i Nr XIX.265.2026 z 14 maja 2026 r.), **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.**

Powyższe znajduje również swoje odzwierciedlenie w:

- **przekazanej dokumentacji prac planistycznych do przedmiotowej uchwały**, spełniającej wymogi, mającego zastosowanie w sprawie, § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
- **wyjaśnieniach Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 23 lipca 2026 r.**, znak: RI.6721.3.2024, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 21 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.974.2026, w których wprost stwierdzono, że: „(...) **przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), z czynności, o których mowa w art. 17 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), **przeprowadzono te, które zawarte są w punktach 1, 2, 4, 6.**”.

Skoro zatem zgodnie z treścią, zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych, Spisu dokumentów, czynności zawarte w punktach: 1, 2, 4 i 6, zostały opisane, odpowiednio jako:

„1. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu wraz z uchwałami zmieniającymi granice planu (...) 2. Ogłoszenia prasowe i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...) 4. Wykazy wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, wraz z ich rozstrzygnięciami. 6. Wykaz materiałów planistycznych sporządzonych na podstawie przepisów odrębnych i wykorzystywanych na potrzeby projektu miejscowego planu.”, to oznacza, że czynności wymienione w **pkt 8. Spisu dokumentów**, opisane jako „**Dowody przekazania projektu planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień.**” **przeprowadzone zostały po wejściu w życie ustawy zmieniającej**. Tym samym zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.

Z treści przepisu **art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4** ustawy zmieniającej wynika, że: „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 niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”, to zastosowanie w tym przypadku znajdzie m.in. przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. w wersji obowiązującej po 24 września 2023 r.

Tym samym, jak wynika z treści **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 24 września 2023 r.: „W planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną **nadziemną** intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalny udział powierzchni zabudowy**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”, przy czym przez:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² – zgodnie z art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.;

- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Tymczasem, w ustaleniach szczegółowych dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych kolejnymi symbolami: 2.1MN, 1.1MN-ML, 1.2MN-ML, 1.3MN-ML, od 1.1MN-U do 1.12MN-U, od 2.1MN-U do 2.19MN-U, 2.1UP, 2.1RM, 2.2RM **nie określono maksymalnej i minimalnej NADZIEMNEJ intensywności zabudowy, jako wskaźnika obligatoryjnego na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.** Powyższe znajduje swoje potwierdzenie również w ustaleniach ogólnych zawartych w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, z których wprost wynika, iż: „1. Dla obszaru objętego granicami określonymi w §1 niniejszej uchwały ustala się: (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, **maksymalną i minimalną intensywność zabudowy**, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Należy przy tym zauważyć, że w ramach ww. ustaleń **określono minimalną intensywność zabudowy**, podczas gdy na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p. na **zasadzie fakultatywności** dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, możliwe jest co najwyżej określenie: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych. Powyższe należy zatem zakwalifikować, jako wykroczenie poza zakres kompetencji do formułowania ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem nie istnieje możliwość określenia,

w ramach planu miejscowego, odmiennych regulacji dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, niż wynika to z obowiązujących przepisów. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że organy gminy nie są uprawnione do wyboru przepisów regulujących kwestie normatywności poszczególnych ustaleń planistycznych lecz, tak jak w niniejszej sprawie, winny stosować wprost ustanowione przez ustawodawcę przepisy intertemporalne.

Tym samym należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost aktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co oznacza, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Jednocześnie należy zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy** oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy ponownie zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

- **budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy;**
- **innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.**

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., **dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określenie: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla**

kondygnacji podziemnych.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy wskazać, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać:** maksymalną i minimalną **nadziemną** intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy.

Mając na uwadze powyższe ponownie należy zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie **brak** określenia maksymalnej i minimalnej **NADZIEMNEJ** intensywności zabudowy dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia ich nieważności, bowiem nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie winien znaleźć zastosowanie m.in. przepis art. 2 pkt 28 - 35 ustawy o p.z.p., przy czym organ nadzoru wskazuje, że zgodnie art. 2 pkt 30 lit. b ustawy o p.z.p., przez wysokość zabudowy, w kontekście budowli, należy rozumieć *różnicę pomiędzy wysokością najwyższej i najniższej położonego nad poziomem terenu punktu budowli.*

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 8) **wysokości obiektu budowlanego niebędącego budynkiem** – należy przez to rozumieć całkowitą wysokość obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, mierzoną od najwyższego poziomu terenu w obrysie obiektu do najwyższej położonego punktu tego obiektu;*”.

Powyższe ustalenia uchwały stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisów art. 2 pkt 30 lit. b ustawy o p.z.p. (w brzmieniu po nowelizacji) oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej

na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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 powyższych przepisów. 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.

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 Mińsk Mazowiecki, 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 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 jakiemuś 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”*.

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 2026 r. poz. 300): *„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.”*. Ponadto stosownie do:

- § 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”*.

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: *„1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa*

miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyrażnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i ich uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba liczyć się z faktem, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Na konieczność przestrzegania legalnych definicji Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK

3201/19 oraz 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tożsame stanowisko w zakresie modyfikacji obowiązujących przepisów, zawarto również m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Organ nadzoru wskazuje, że wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przystoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

Formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, iż 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, w tym 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 podkreśla, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność

oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Skoro zatem zgodnie z ustaleniami szczegółowymi uchwały, dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalono wprost, m.in. maksymalną wysokość budynków (*vide* § 13 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz lit. b, § 14 ust. 2 pkt 7 lit. a, lit. b oraz lit. c, § 15 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz lit. b, § 16 ust. 2 pkt 7, § 18 ust. 2 pkt 7 uchwały), a także wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach ww. terenów przeznaczonych pod zabudowę, **to tym samym należy wskazać, iż brak określenia maksymalnej i minimalnej NADZIEMNEJ intensywności zabudowy dla tych terenów, nie spełnia wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 24 września 2023 r.**

Ponadto, w ustaleniach § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz lit. c uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 2.12MN-U**, doszło również do określenia odmiennych wartości maksymalnego udziału powierzchni zabudowy. Jak wynika bowiem z treści § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu, zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: (...) 3) maksymalny udział powierzchni zabudowy: (...) b) **40%** dla terenów 1.1MN-U, 1.2MN-U, 1.3MN-U, 1.4MN-U, 1.11MN-U, 1.12MN-U, 2.4MN-U, 2.5MN-U, 2.6MN-U, 2.7MN-U, 2.8MN-U, 2.10MN-U, 2.11MN-U, **2.12MN-U**, 2.14MN-U, 2.15MN-U, 2.16MN-U, 2.17MN-U, 2.18MN-U, 2.19MN-U,”, **podczas gdy jednocześnie, w treści tego samego § 15 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały, określono: „(...) c) 30% dla terenów 1.5MN-U, 1.6MN-U, 1.7MN-U, 1.8MN-U, 1.9MN-U, 1.10MN-U, 2.9MN-U, 2.12MN-U, 2.13MN-U;”.**

Tym samym należy stwierdzić, iż dla ww. terenu o takim samym przeznaczeniu, oznaczonego symbolem 2.12MN-U, przyjęto różne zasady zagospodarowania dotyczące maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, co prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy

o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 23 lipca 2026 r., znak: RI.6721.3.2024, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 21 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.974.2026, z których wynika, że: „(...) Wpisanie terenu 2.12MN-U również w § 15 ust. 2 pkt 3 lit. c) wynika z pomyłki. Intencją było ustalenie dla tego terenu wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy na poziomie 40%, zgodnie z ustaleniami studium. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie *zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu*, w tym:

- maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy;
- minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej;
- maksymalnego udziału powierzchni zabudowy;
- maksymalnej wysokości zabudowy;
- linii zabudowy i gabarytów obiektów;
- minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zasady zagospodarowania dotyczyć więc będą w tym przypadku wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej,

bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- nadziemna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni zabudowy.

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej, prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż wskazana liczba naruszeń przepisów prawa odnosi się do wszystkich jednostek terenowych przeznaczonych pod zabudowę, co oznacza brak możliwości zastosowania chociażby części z tych ustaleń planu w praktyce, zaś organ nadzoru nie ma możliwości zarówno redagowania uchwały, czy też dopisywania przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również weryfikowania poprawności legislacyjnej aktu (poprawiania jej komunikatywności), to powyższe stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Jednocześnie należy ponownie podkreślić, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą **jednorodne**, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni zabudowy.

Zróźnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: *„Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu " IKS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r.,
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie jej wskaźników.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, na rysunku planu winny być, w tym przypadku, wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania, uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **2.12MN-U**, poprzez określenie w ramach tej samej jednostki terenowej różnych wskaźników powierzchni zabudowy, a także brak określenia maksymalnej i minimalnej NADZIEMNEJ intensywności zabudowy, w odniesieniu do wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, jako wskaźników obligatoryjnych na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie, organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

W tym miejscu dodać również należy, że skoro w przedmiotowej sprawie intencyjną uchwałę Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła w dniu 29 kwietnia 2010 r., to brak możliwości zastosowania *vacatio legis* określającego termin wejścia w życie tego planu miejscowego po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (*vide* § 31 uchwały), bowiem

zastosowanie w tym przypadku znajduje art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r., tj.: „*Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie **30 dni** od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.*”.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości z uwagi na fakt, iż ww. naruszenia dotyczą wszystkich jednostek terenowych przeznaczonych pod zabudowę. Biorąc pod uwagę fakt, iż procedura naprawcza mająca na celu doprowadzenie do zgodności planowanych rozwiązań przestrzennych z mającymi zastosowanie w sprawie przepisami odnosi się do kluczowych terenów niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości co umożliwi sprawne zastosowanie przepisów art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 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 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 XX.284.2026 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 25 czerwca 2026 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmujący części miejscowości Barcząca, Budy Barcząckie, Chochół, Gamratka, Osiny, Podrudzie, Stare Zakole, Targówka, Tartak, Zakole Wiktorowo, Zamienie – etap B1*, 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/