



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.76.2026

Rada Gminy Czernice Borowe

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 134/XIII/2026 Rady Gminy Czernice Borowe z 12 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu geodezyjnego Skierki, w gminie Czernice Borowe”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 10 pkt 2 lit. a;
- § 10 pkt 2 lit. b;
- § 10 pkt 3;
- § 18 pkt 5 lit. b tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) gospodarcze (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 12 marca 2026 r. Rada Gminy Czernice Borowe podjęła uchwałę Nr 134/XIII/2026 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu geodezyjnego Skierki, w gminie Czernice Borowe”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, „w związku z art. 67 ust. 3” 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 w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 17 marca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Czernice Borowe

z 17 marca 2026 r., znak: OBP.0711.4.2026 (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: bbf03887-795c-41dd-be67-caedfa6c4530).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Czernice Borowe zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.76.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził tzw. postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 19 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.275.2026.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Wójta Gminy Czernice Borowe z 7 kwietnia 2026 r., znak: OBP.0711.4.2026, na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące treści ustaleń zawartych w 18 pkt 5 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie realizacji obiektów elektroenergetyki jako trafo stacji.

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

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

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

Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych

czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Czernice Borowe zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 87/VIII/2025 z **26 czerwca 2025 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.

Stosownie zatem do dyspozycji **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,*”.

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, że mimo faktu, iż zgodnie z ustaleniami **§ 18 pkt 1 i pkt 3 lit. b** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami: **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM ustala się:** 1) przeznaczenie: **teren zabudowy zagrodowej**, (...) 3) warunki zagospodarowania: (...) b) wyklucza się **chów i hodowlę zwierząt** w liczbie większej niż 150 DJP (dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza),”*, to jednocześnie w treści tego samego **§ 18 pkt 5 lit. b** uchwały, w ogóle nie określono wysokości budynków inwentarskich **przeznaczonych do chowu i hodowli inwentarza żywego w liczbie nie większej niż 150 DJP.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, **budynki gospodarcze lub inwentarskie** w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Należy przy tym wskazać, iż w tym samym rozporządzeniu, w ramach § 3 pkt 8, zdefiniowano również **budynek gospodarczy** przez, który należy rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych. **Co więcej, w dalszej części rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wielokrotnie dokonano rozróżnienia pomiędzy budynkiem gospodarczym a budynkiem inwentarskim, m.in. w ramach regulacji zawartej w: § 12 ust. 8, § 26 ust. 5, § 31 ust. 1 pkt 3, § 109, § 209 ust. 1 pkt 3, § 213 pkt 4, § 231, Rozdziale 9. pn. „Wymagania przeciwpożarowe dla budynków inwentarskich”.**

Należy przy tym zauważyć, iż w ramach przepisu § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wprost wskazano, iż budynki z uwagi na przeznaczenie i sposób użytkowania, dzieli się na **budynki inwentarskie**, a więc takie, które służą do hodowli inwentarza.

Z przytoczonych powyżej przepisów wyraźnie wynika odrębność budynku gospodarczego od budynku inwentarskiego. O ile zatem **budynek gospodarczy**, w ramach zabudowy zagrodowej to budynek przeznaczony do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych, a także do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, o tyle **budynek inwentarski**, służy do hodowli inwentarza.

Jeżeli zatem zgodnie z definicją zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, **budynki gospodarcze lub inwentarskie** w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, to ustawodawca wyraźnie odróżnia budynek gospodarczy od budynku inwentarskiego.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt **II OSK**

2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczonej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. **Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych**. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. **Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej**. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

W tym miejscu należy również podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), „Za **gospodarstwo rolne** uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami **i inwentarzem**, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja przeznaczenia podstawowego w postaci budynków, które funkcjonalnie składają

się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy ponownie zauważyć, iż w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM i 4RZM, w ramach ustaleń **§ 18 pkt 5 lit. b** uchwały, **w ogóle nie określono maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, stanowiących nieodłączną część zabudowy zagrodowej.**

Biorąc zatem pod uwagę fakt, że w ustaleniach **§ 18 pkt 1** przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Czernice Borowe posługuje się pojęciem **zabudowy zagrodowej**, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **a jednocześnie w ustaleniach tego samego § 18 pkt 5 lit. b tekstu planu, nie określiła wysokości budynków przeznaczonych do chowu i hodowli inwentarza żywego, to powyższe oznacza, iż na ww. terenach oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, nie jest de facto możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w postaci budynku inwentarskiego i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego.** Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, § 110, § 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak określenia wysokości tego budynku uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej, czy tym bardziej realizację zabudowy w gospodarstwach rolnych i hodowlanych, o której mowa w § 18 pkt 2 lit. a uchwały.**

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych

zasadach zagospodarowania. Brak możliwości realizacji budynków inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej uniemożliwia jej faktyczną realizację.

Podsumowując należy stwierdzić, iż brak jednoznacznego określenia, w części tekstowej planu, wysokości dla budynków inwentarskich w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż z ww. przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. określać maksymalną wysokość wszystkich budynków dopuszczonych na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13 „(...) pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy

w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. (...)”.

Tymczasem, w treści § 18 pkt 5 lit. b uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości budynków: mieszkalnych, gospodarczych związanych z obsługą rolnictwa, a także gospodarczych, garaży i obiektów elektroenergetyki, co oznacza brak określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, podczas gdy nie do przyjęcia, w świetle definicji zwracając uwagę na § 3 pkt 8 w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, by utożsamiać budynek gospodarczy z budynkiem inwentarskim.

Biorąc zatem pod uwagę wyjaśnienia Wójta Gminy Czernice Borowe z 7 kwietnia 2026 r., znak: OBP.0711.4.2026, stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.76.2026, z których wynika, iż: „(...) Budynki inwentarskie w terenach zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM i 4RZM związane z chowem i hodowlą zwierząt, o których mowa w § 18 pkt 3 lit. b ww. uchwały, ze względu na swoją funkcję, należą do budynków gospodarczych związanych z obsługą rolnictwa, więc ustalona w § 18 pkt 5 lit. b tiret drugie maksymalna wysokość 12,0 m określa również ich wysokość. (...) W przypadku braku uznania ww. wyjaśnienia wnosi się o uchylenie sformułowania „pozostałe budynki gospodarcze” tj. jak w piśmie znak: WP-I.4131.27.2025 z 11 marca 2025 r. – rozstrzygnięciu nadzorczym dla uchwały Nr XII/42/2025 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębach geodezyjnych: Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włościańska i Niewiadoma w gminie Sabnie, zgodnie z którym w zbliżonej sytuacji stwierdzono nieważność uchwały w zakresie sformułowania (...) gospodarcze (...), co doprowadziło do sytuacji, w której wszystkie budynki związane z obsługą rolnictwa, w tym zarówno budynki gospodarcze jak i inwentarskie miały określoną wysokość. (...)”, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 18 pkt 5 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania „(...) gospodarcze (...)”, co doprowadzi do sytuacji, w której wszystkie budynki związane z obsługą rolnictwa, w tym zarówno budynki gospodarcze, jak i inwentarskie będą miały określoną wysokość.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zwrócić uwagę na fakt, iż dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, Rozdziale 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” (art. 92 ÷ 100), bowiem zgodnie z:

- art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”;
- art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują bowiem przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia § 10 pkt 2 uchwały, **dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, nie znajdują zastosowania w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej (RZM), co oznacza konieczność stwierdzenia ich nieważności. W konsekwencji istnieje także konieczność stwierdzenia nieważności treści tego samego § 10 pkt 3 lit. a oraz lit. b uchwały, który dopuszcza możliwość odstępstwa od ustaleń zawartych w pkt 2 tegoż paragrafu.**

Powyższe narusza wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów, a tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, co znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r. sygn. akt **VIII SA/Wa 585/25** po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXX/499/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 stycznia 2024 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą*

dla obrębów ewidencyjnych: Belek, Dąbrowa, Gostomia, Józefów, Pobiedna, Rosocha, Sacin, Świdrygały Kolonia, Wola Pobiedzińska.

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

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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania*

uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.* Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 134/XIII/2026 Rady Gminy Czernice Borowe z 12 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu geodezyjnego Skierki, w gminie Czernice Borowe”, 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/