



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.128.2026

Rada Gminy Wąsewo

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII.100.2026 Rady Gminy Wąsewo z 28 kwietnia 2026 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów 25 obrębów geodezyjnych w gminie Wąsewo*, w odniesieniu do ustaleń części:

- tekstowej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 13MNW, 1KDD oraz 17KDD;
- graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 1RZM, a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
- graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy liniami rozgraniczającymi terenu 13RZM, a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
- graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą terenu 19RZM, a wschodnią granicą obszaru objętego planem miejscowym.

Uzasadnienie

Na sesji 28 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Wąsewo podjęła uchwałę Nr XXIII.100.2026 w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów 25 obrębów geodezyjnych w gminie Wąsewo*.

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), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałą, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 6 maja 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Wąsewo z 5 maja 2026 r., znak: IP.6722.2.2024, a także po raz drugi, 7 maja 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia, przy piśmie tego samego organu z 4 maja 2026 r., znak: PR.0711.4.2026.

W niniejszej sprawie, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 18 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.640.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Wąsewo, złożone przy piśmie z 20 maja 2026 r., znak: IP.6722.2.2024, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo, a także wyjaśnienia dotyczące daty udostępnienia projektu planu miejscowego w Biuletynie Informacji Publicznej. W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, przekazanej dokumentacji prac planistycznych oraz po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Wąsewo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.128.2026.

Zgodnie z 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 Wąsewo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr V.26.2024 z 28 listopada 2024 r., zmienionej uchwałą Nr VIII.44.2025 z 18 lutego 2025 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) „Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”. Konkretyzację powyższego przepisu można odnaleźć w § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia

terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia;”, a także w § 7 ust. 1 pkt 8 tego samego rozporządzenia, zgodnie z którym „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;”.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w:

- § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne w części graficznej planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) przeznaczenie terenu;*”;
- § 4 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 8) terenie – należy przez to rozumieć część obszaru planu, wyznaczoną liniami rozgraniczającymi oraz określoną symbolem przeznaczenia terenu, a w przypadku wystąpienia więcej niż jednego terenu o tym samym przeznaczeniu, kolejnym numerem wyróżniającym dany teren spośród innych o tym samym przeznaczeniu, dla której obowiązują ustalenia planu;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone symbolami literowymi: 1) MNW - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej; (...) 8) KDD - teren drogi dojazdowej;*”;
- § 15 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami 1MNW, 2MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 7MNW, 8MNW, 9MNW, 10MNW, 11MNW, 12MNW, 13MNW, 14MNW, 15MNW, 16MNW, 18MNW: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca to jest budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące w tym z wbudowanymi garażami wraz z towarzyszącymi budynkami gospodarczymi lub garażowymi, drogami wewnętrznymi, stanowiskami postojowymi.*”;
- § 23 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD, 18KDD, 19KDD, 20KDD: droga dojazdowa to jest drogi wraz z towarzyszącymi drogami rowerowymi. 2. Ustala się szerokość w liniach rozgraniczających terenów wymienionych w ust. 1 zgodnie z częścią graficzną planu.*”;

podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż tereny:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczone są symbolami: **od 1MNW do 12 MNW oraz od 14MNW do 25MNW;**
- drogi dojazdowej oznaczone są symbolami: **od 2KDD do 16KDD oraz od 18KDD do 20KDD.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, albowiem na rysunku planu brak terenów oznaczonych symbolami: 13MNW, 1KDD oraz 17KDD, o których mowa odpowiednio w § 15 ust. 1 oraz § 23 ust. 1 uchwały.

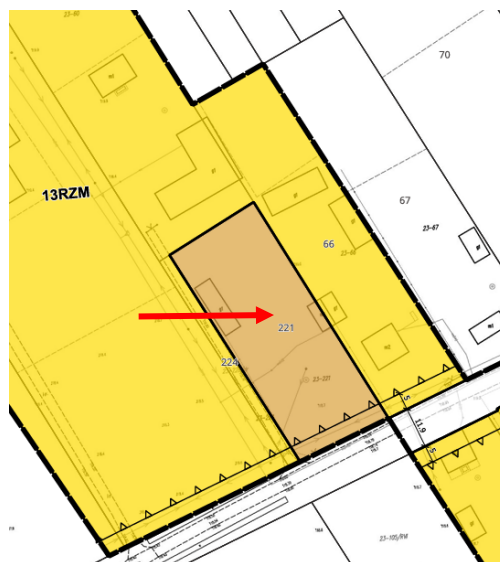
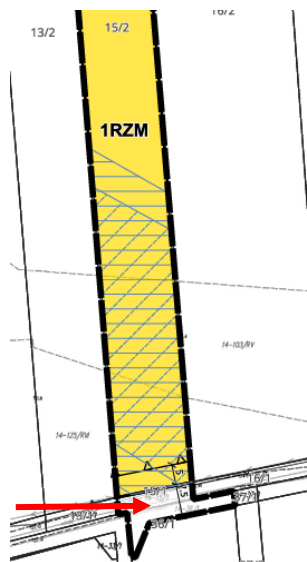
Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Wąsewo z 20 maja 2026 r., znak: IP.6722.2.2024, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 18 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.640.2026, w których stwierdzono, że: „(...) Na przekazanych do oceny zgodności z przepisami arkuszach załącznika graficznego planu miejscowego nr 3, 23 i 30 zaistniał błąd techniczny. (...) Po przyjęciu przez Radę Gminy Wąsewo projektu planu miejscowego, na poszczególnych arkuszach załącznika graficznego wprowadzono datę i numer uchwały, a następnie wygenerowano nową wersję załącznika graficznego. W trakcie tej technicznej procedury pojawił się błąd i trzy oznaczenia nie zostały uwidocznione. (...)”.

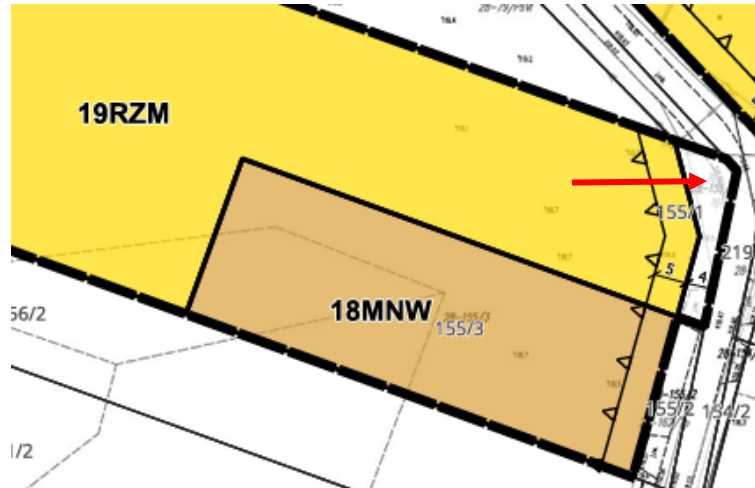
Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień Wójta Gminy Wąsewo, zawartych w powyższym piśmie, dotyczących terenów oznaczonych w tekście uchwały symbolami **13MNW, 1KDD oraz 17KDD,** w brzmieniu: „(...) Przekazane do uchwalenia Radnym Gminy Wąsewo ww. arkusze załącznika graficznego zawierały oznaczenia wszystkich terenów w granicach obszaru planu. Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Wąsewo w zakładce „Projekt Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego 25 obrębów geodezyjnych w gminie Wąsewo wraz z prognozą oddziaływania na środowisko” -> „Etap przekazania projektu planu Radnym” (<http://bip.wasewo.eur.pl/public/?id=209545>) został zamieszczony projekt planu przekazany do uchwalenia na sesję Rady. Projekt ten znajduje się również na stronie: <https://wasewo.esesja.pl/posiedzenie/d20d4ccf-b713-4>. W trakcie sesji Rady Gminy Wąsewo Radni nie wnieśli autopoprawek, które skutkowałyby wprowadzeniem zmian do przedstawionego projektu planu miejscowego (w załączeniu protokół z głosowania, dostępny również na stronie: <https://wasewo.esesja.pl/listaglosowan/720f834c-8c7f-4>). (...) Należy jednak jeszcze raz podkreślić, iż Rada Gminy Wąsewo głosowała nad projektem planu zawierającym wszystkie oznaczenia planu. Ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Wąsewo w zakładce „Projekt Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego 25 obrębów geodezyjnych w gminie Wąsewo wraz z prognozą oddziaływania na środowisko” znajdują się też

wersje projektu planu miejscowego przekazane do opiniowania oraz uzgodnień, a także udostępnione w trakcie konsultacji społecznych, które również zawierały wszystkie oznaczenia planu. Także zarówno organy, o których mowa w art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.) jak i interesariusze mogli zapoznać się projektem planu zawierającym wszystkie oznaczenia terenów w obszarze planu. (...) Ponadto zobowiązuję się do przekazania ww. uchwały do Dziennika Urzędowego w ww. wersji ze wszystkimi oznaczeniami oraz w tej samej wersji udostępnienie go w ramach infrastruktury informacji przestrzennej. (...)", bowiem uchwała podjęta na sesji, która następnie podlega przekazaniu do organu nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym, a także udostępnieniu do publicznej informacji, musi występować w jednolitej wersji, zaś sam plan miejscowy, z uwagi na fakt, iż składa się zarówno z części tekstowej, jak i graficznej musi być spójny wewnątrznie co oznacza konieczność zachowania spójności pomiędzy ustaleniami części tekstowej z częścią graficzną.

Dokonana przez organ analiza podjętej uchwały wykazała, iż przy jej podejmowaniu doszło także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią graficzną a ustaleniami części tekstowej, bowiem z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, wynika **brak oznaczenia** klasy przeznaczenia terenu oraz symbolu wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, **w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy:**

- południową linią rozgraniczającą jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1RZM, a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
 - liniami rozgraniczającymi jednostki terenowej 13RZM, a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
 - wschodnią linią rozgraniczającą jednostki terenowej 19RZM, a wschodnią granicą obszaru objętego planem miejscowym,
- zgodnie z poniższymi fragmentami części graficznej.





Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1, § 7 ust. 1 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Omawiana kwestia, dotycząca korelacji części tekstowej i graficznej uchwały, znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). **Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej.** Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)"
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt

II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „**Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.**” (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. **Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną**”

i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. **Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.** Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. **Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).*” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu

miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1, § 7 ust. 1 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad, podobnie jak i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa

w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (tak: 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.”*

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.

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.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle*

wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII.100.2026 Rady Gminy Wąsewo z 28 kwietnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów 25 obrębów geodezyjnych w gminie Wąsewo, 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/