WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.232.2026

Rada Gminy Pomiechówek

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 XXV/210/2026 Rady Gminy Pomiechówek z 22 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek*, w zakresie ustaleń:

- § 16 pkt 4 lit. a;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US-ZP.

Uzasadnienie

Na sesji 22 lipca 2026 r. Rada Gminy Pomiechówek podjęła uchwałę Nr XXV/210/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek.*

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 i 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.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, a także *„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 doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 28 lipca 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-21c910bd-9460-4bdc-9266-4f3cb125e697), zaś dokumentację prac planistycznych, w wersji elektronicznej, doręczono 14 sierpnia 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-fa326ea8-882b-4a4e-a7ee-28887a13fe51).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pomiechówek zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.232.2026. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 11 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4130.1045.2026, wnosząc m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:2000, stanowiącego załącznik nr 1.

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 Pomiechówek zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uchwałą Nr XI/84/2025 z **31 marca 2025 r.,** to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.**

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), a także rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

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. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym**.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania*

i warunków zabudowy terenu <u>następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego</u>”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym, przy czym 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**. Również zgodnie z wymogiem:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **<u>dotyczące przeznaczenia terenów zawierają jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów</u>** lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;
- § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 *„Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu", w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić <u>odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu</u>**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia**. (...)”*.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż **podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Gminy Pomiechówek w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem <u>1US-ZP</u> oraz <u>12MNW-U</u>.**

Organ nadzoru wskazuje, że jak wynika z ustaleń:

- § 2 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 9) terenie – należy przez to rozumieć część obszaru planu **o określonym przeznaczeniu**, wyznaczoną linią rozgraniczającą oraz oznaczoną symbolem cyfrowo-literowym lub literowym na rysunku planu;”*;

- § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu **są obowiązującymi ustaleniami planu:** (...) 2) **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- **§ 4 pkt 1** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„**Ustala się** następujące oznaczenie określające **podstawową formę przeznaczenia** i zagospodarowania terenów: 1) **MNW-U** – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług;”*,

podczas, gdy jednocześnie w ramach:

- **§ 4 pkt 5** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„**Ustala się** następujące oznaczenie określające **podstawową formę przeznaczenia** i zagospodarowania terenów: (...) 5) **US-ZP** – teren usług sportu i rekreacji lub zieleni urządzonej;”*;
- **§ 16 pkt 4 lit. a** uchwały, sformułowano ustalenia dla terenu **12MNW-U** w następującym brzmieniu: *„4) **dopuszczenie lokalizacji: a) zabudowy magazynowej** wyłącznie na terenie **12MNW-U,**”*;
- **§ 23 pkt 1, pkt 2 lit. a oraz lit. b, pkt 3, pkt 4, pkt 7, pkt 8 lit. a oraz lit. b** uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: *„Dla terenu usług sportu i rekreacji lub zieleni urządzonej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1US-ZP**, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie: **tereny usług sportu i rekreacji oraz zieleń urządzona**; 2) dopuszczenie lokalizacji: a) zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych, b) budynków gospodarczych, garaży oraz wiat, (...) 3) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,01; 4) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,90; (...) 7) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 30%; 8) maksymalna wysokość zabudowy: a) budynków: 15,0 m, z zastrzeżeniem lit. b, b) budynków gospodarczych, garaży oraz wiat: 6,0 m,”*.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Gminy Pomiechówek dokonała określenia wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia terenów, bowiem dotyczy ono jednocześnie:**

- **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy magazynowej,**
- **zabudowy usługowej i zieleni urządzonej,**

które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. http://orzeczenia.nsa.gov.pl. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolami **1US-ZP i 12MNW-U**, bowiem odpowiednio z treści **§ 4 pkt 5** oraz **§ 23 pkt 1** uchwały, **nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia ww. terenu, tj. zieleń urządzona, czy zabudowa usługowa, ma faktycznie stanowić przeznaczenie podstawowe tego terenu, podczas gdy są to przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają**. **Również funkcje określone w treści § 16 pkt 1 lit. a oraz pkt 4 lit. a** uchwały, **tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca i zabudowa magazynowa, stanowią przeznaczenia wykluczające się wzajemnie.**

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów oraz standardy ich stosowania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej symbole,

nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, dla terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„MNW”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne);
- usług sportu i rekreacji przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„US”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne).

Natomiast dla terenów:

- składów i magazynów przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„PS”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne);
- zieleni urządzonej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„ZP”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Tymczasem, ustalenia **§ 4 pkt 1 i pkt 5, § 16 pkt 1 i pkt 4 lit. a, § 23 pkt 1** uchwały, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej tereny **12MNW-U** i **1US-ZP** na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, wskazują, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania podstawowego ww. terenów, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada Gminy Pomiechówek proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Powyższe kwestie były już przedmiotem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze

zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu";*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Z powyższego wynika, że **plan winien** ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki** zabudowy i **zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez** określenie w planie: przeznaczenia terenów i **wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować*

jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.";*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r., sygn. akt VIII SA/Wa 585/25 (publ. CBOSA), w którym stwierdzono: *„(...) Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że* ***odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu.***

Podejmując uchwałę w takim kształcie Rada Miejska zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej. Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko prezentuje orzecznictwo: wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Z ustaleń zawartych w § 40 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, czy też m.in. zabudowa zagrodowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się. Z ustaleń części tekstowej uchwały vide: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 6, § 5 ust. 1 jak i części graficznej (załącznik 1A i 1B oraz legenda) wynika, że linią rozgraniczająca wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analizując powyższe, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu, ma rację Wojewoda, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy zagrodowej są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź

wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, Rada nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), co jest niedopuszczalne. Zgodnie z przedmiotową uchwałą Rada nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. I tak, realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, może nastąpić niezależnie od zabudowy zagrodowej, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], czy też w sposób odwrotny, realizacja zabudowy zagrodowej z lokalizacją budowli rolniczych może nastąpić niezależnie od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tym samym, ustalone przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...] jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w 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, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej [...], nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane. Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], wykluczają się wzajemnie. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniowa, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze, wprowadzenie funkcji usługowej będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Oceny tej nie zmienia stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę odwołujące się do uregulowań obowiązującego m.p.z.p. czy waloru ekonomicznego

przestrzeni. Należy bowiem mieć na uwadze fakt istnienia działek niezabudowanych oraz okoliczność, że aczkolwiek kwestionowane postanowienia planu miejscowego powielają uregulowania obowiązującego aktu prawa miejscowego, co nie wyklucza obowiązku dokonania kontroli legalności takiego unormowania w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa. (...)";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub* ***różne zasady zagospodarowania terenu***. ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego,***

musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Pomiechówek było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów **12MNW-U i 1US-ZP**, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. terenu.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje wprost stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, w wyroku z 14 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 381/21, z którego wynika, iż: *„(...) Przechodząc do oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa materialnego stwierdzić należy, że są one niezasadne. Nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 9 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. polegającego na jego błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu poprzez przyjęcie, iż przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami: A3.1 U/ZP, A3.2 U/ZP, A3.3 U/ZP, B3.2 U/ZP, H2.1 U/ZP i K9.1 U/ZP, nie jest precyzyjne, gdyż konieczne jest ustalenie wzajemnych proporcji pomiędzy funkcją usług a zielenią urządzoną.* ***Podzielić należało stanowisko Sądu I instancji, że wprowadzenie przeznaczenia terenu o symbolu U/ZP, który jako równorzędne podstawowe przeznaczenie tego terenu uznaje jednocześnie zieleń urządzoną i usługi*** *z zakresu kultury, handlu detalicznego, biur, administracji publicznej, obsługi finansowej turystyki i gastronomii* ***było niedopuszczalne albowiem prowadzi do niejednoznaczności i może rodzić***

wątpliwości innych - niż Rada - organów, realizujących ten plan a także podmiotów, których postanowienia planu będą dotyczyły np. inwestorów. *Skoro plan miejscowy stosowanie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. ma za zadanie określać jednoznacznie przeznaczenie terenów, przy czym przeznaczenie terenów o odmiennych sposobach zagospodarowania powinny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonymi liniami rozgraniczającymi, to nie można było przyznać co do zasady różnym sposobom zagospodarowania zieleni urządzonej ZP i usługom U równorzędnej pozycji uznając obie za przeznaczenie podstawowe. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 9 zaskarżonej uchwały przeważającym przeznaczeniem jest takie, które przeważa na terenie działki budowlanej albo na terenie bez prawa zabudowy; przy czym powierzchnia użytkowa obiektów o przeznaczeniu podstawowym nie może być mniejsza niż 60% powierzchni użytkowej wszystkich obiektów na działce budowlanej. Zatem aby sprostać tej definicji nie wystarczające jest ustalenie przeznaczenia terenu ale* ***należy wskazać, które ma rolę przeważającą***. ***Nie możliwe jest by równorzędne, podstawowe a więc przeważające przeznaczenie posiadały jednocześnie dwa sposoby przeznaczenia różnego rodzaju***. *Zatem niedopuszczalne było określenie w § 4 ust. 12 uchwały przeznaczenia podstawowego: zieleń urządzona, usługi w formach tam wskazanych. Dopuszczenie mieszanego przeznaczenia zakłada także określone proporcje pomiędzy współwystępującymi rodzajami zagospodarowania.* ***Zasadniczą wadą przeznaczenia terenów U/ZP było nieokreślenie, która przewidzianych funkcji będzie tą dominującą pomimo ich współwystępowania***. *(...) Zieleń urządzona ZP stanowi jeden z głównych rodzajów przeznaczenia terenu określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p. podobnie jak usługi o symbolu U.* ***Decydując się na jedno z podstawowych przeznaczeń Rada powinna wskazać, które z nich jest podstawowe a które zaś uzupełniające***. *Możliwość mieszania funkcji terenów nie oznacza, że zmieszane funkcje będą równorzędne a zatem będzie można je zagospodarować jednocześnie na dwa sposoby. Takie założenie spowodowałoby chaos w uzyskaniu ładu przestrzennego bowiem na takim terenie występowałoby raz zagospodarowanie z udziałem jednej funkcji a innym razem zagospodarowanie funkcji równorzędnej. By tego uniknąć zasadnym byłoby uniknięcie dwuznaczności poprzez wskazanie funkcji dominującej, a wówczas te drugie przeznaczenie spełniałoby funkcję uzupełniającą. Kluczowe zatem było to, że Rada nie określiła żadnych proporcji między zmieszanymi, aczkolwiek podstawowymi przeznaczeniami na tym terenie. Zdaniem NSA, nawet połączenie mieszanego przeznaczenia terenu z określonymi w planie jednolitymi dla danego terenu zasadami zabudowy i zagospodarowania terenu nie doprowadzi do uzyskania jednoznaczności i określenia funkcji dominującej. (...) Ponadto* ***wadliwe było to, że równorzędność podstawowych przeznaczeń tego terenu przenosiła wyłączną kompetencję organu Gminy w zakresie określenia przeznaczania terenu w planie miejscowym poza Gminę np. do decyzji***

***inwestora**, gdyż to on miałby wskazać, którą z dwóch równorzędnych funkcji będzie realizował. Rozwiązanie takie jest niedopuszczalne bowiem kompetencję w tym zakresie, jedynie podczas procedury uchwałodawczej, ma wyłącznie Gmina. **Sąd nie wykluczył możliwości ustalenia mieszanego sposobu zagospodarowania terenu U/ZP jednak, że warunkiem tego rozwiązania ma być jednoznaczność przeznaczenia terenu poprzez określenie, który z dwóch mieszanych sposobów zagospodarowania będzie pełnił rolę przeznaczenia podstawowego (dominującego) wskazując takie proporcje między nimi, które potwierdzą przewagę jednego nad drugim**. (...)"*.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, iż nie kwestionuje możliwości określenia mieszanego przeznaczenia terenu w obrębie jednej jednostki terenowej, na której obok terenu szeroko rozumianych usług sportu i rekreacji możliwe jest również zagospodarowanie pod zieleń urządzoną, jednakże nie mogą to być przeznaczenia o charakterze równorzędnym, bądź alternatywnym, na co wskazuje w tym przypadku spójnik „oraz". W ramach planu miejscowego niezbędne jest zatem przesądzenie, które faktycznie z ww. przeznaczeń ma być przeznaczeniem dominującym, a które na zasadzie współistnienia stanowić będzie przeznaczenie uzupełniające, co winno jednoznacznie zostać przesądzone w planie miejscowym. Natomiast, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny składów i magazynów, są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej Gminy Pomiechówek, działki budowlane znajdujące się w granicach terenu oznaczonego symbolem **12MNW-U** nie są zabudowane.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej

doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. 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 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 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 XXV/210/2026 Rady Gminy Pomiechówek z 22 lipca 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek*, 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/