WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 września 2026 r.

WP-I.4131.249.2026

Rada Gminy Pniewy

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 XXXIII.259.26 Rady Gminy Pniewy z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Witalówka*, w zakresie ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 6;
- § 41 pkt 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dojazdowej (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1P-U oraz 2P-U.

Uzasadnienie

Na sesji 27 sierpnia 2026 r. Rady Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXXIII.259.26 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Witalówka*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 64 ust. 2 oraz 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 2 września 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-2897e326-1d7e-430a-acc9-8ee608a4a342), a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Pniewy z 4 września 2026 r., znak: GP.6722.102.26 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 8 września 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pniewy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 września 2026 r., znak: WP-I.4131.249.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1111.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Pniewy, zawarte w piśmie z 15 września 2026 r., znak: GP.6722.102.26, dotyczące ustaleń planu w zakresie przeznaczenia, a także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, w odniesieniu do ustaleń studium.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag)

i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla miejscowości Witalówka* na podstawie uchwały Nr XV.133.25 z 17 marca 2025 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

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

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2 (*vide* art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.);
- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych

budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.).

Zgodnie z § 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. z 2021 r. poz. 2404) *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, (...)”*.

Tymczasem, wbrew ww. przepisom, w ramach **§ 35 pkt 3 lit. c** oraz **lit. d** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1P-U, 2P-U ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) **minimalna intensywność zabudowy** nie mniejsza niż 0,001, d) **maksymalna intensywność zabudowy** nie większa niż 2,0,”*.

Z powyższego wynika, iż w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1P-U oraz 2P-U, nie określono obligatoryjnego, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wskaźnika *minimalnej*, jak i *maksymalnej **nadziemnej** intensywności zabudowy*.

Należy zauważyć, iż dla procedur planistycznych rozpoczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, brak podstaw prawnych do określenia minimalnej intensywności zabudowy (zarzut wykroczenia poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., co stanowi również o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP), zaś maksymalna intensywność zabudowy jest parametrem jedynie o charakterze fakultatywnym (*quod vide* art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy**, maksymalna powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.

Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

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

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

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

Jednocześnie, w tym miejscu należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy**. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Skoro zatem, zgodnie z ustaleniami **§ 35 pkt 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1P-U oraz 2P-U, ustalono *przeznaczenie podstawowe – **zabudowa obiektów produkcyjnych, zabudowa usługowa, zabudowa składów i magazynów, logistyka***, co potwierdzają również wyznaczone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach ww. terenów, to tym samym należy wskazać, iż ustalenia zawarte w **§ 35 pkt 3 lit. c i lit. d** uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących **obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego**, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., **w brzmieniu po 24 września 2023 r.**, z powodu braku określenia dla ww. terenów maksymalnej i minimalnej **nadziemnej** intensywności zabudowy. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1P-U oraz 2P-U.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”.* Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 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 oraz § 7 ust. 1 pkt 8 ww. 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;”.*

Wypełniając ww. dyspozycję, Rada Gminy Pniewy sformułowała ustalenia zawarte w **§ 7 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu: (...) 7) teren drogi **głównej** – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – KDG;”*, co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego, **podczas gdy jednocześnie**, jak wynika z **§ 41 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1KDG ustala się: 1) Przeznaczenie: teren drogi **dojazdowej**.”.*

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 pkt 8, a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego”.*

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. 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.

Powyższa kwestia 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 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. Cześć 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: *„Cześć 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 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:

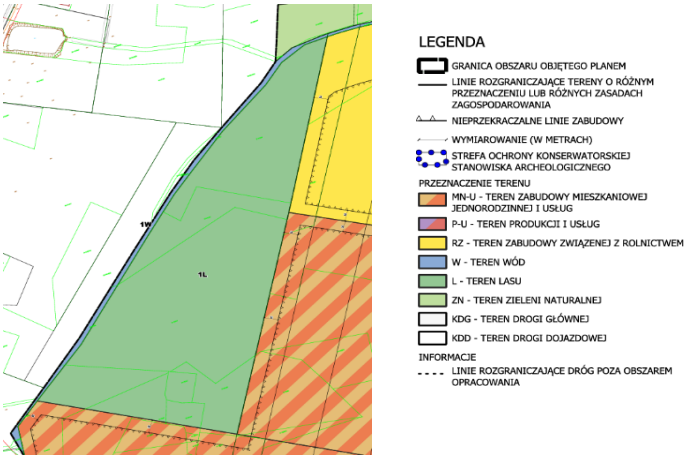
- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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**.

Ponadto, Rada Gminy Pniewy sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- **§ 4 ust. 1 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 6) strefa ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu;”*;
- **§ 38** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1L, 2L ustala się: 1) Przeznaczenie podstawowe: tereny lasów; 2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: zagospodarowanie zgodnie z przepisami odrębnymi.”*,

podczas gdy na rysunku planu miejscowego oraz w legendzie brak ww. strefy, co przedstawiono poniżej.



Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Pniewy z 15 września 2026 r., znak: GP.6722.102.26, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 10 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1111.2026: *„(...) W § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały jako jedno z oznaczeń graficznych będących*

ustaleniami planu wskazano „strefę ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu”. ***Oznaczenie to należy interpretować łącznie z pozostałymi ustaleniami części tekstowej i graficznej planu. Jego celem jest wskazanie na rysunku planu obszaru położonego w bezpośrednim sąsiedztwie terenów leśnych****, na którym przy sytuowaniu zabudowy konieczne jest uwzględnienie ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych dotyczących wymaganych odległości zabudowy od granicy lasu. Przedmiotowe oznaczenie nie ustanawia samoistnego zakazu zabudowy, nie stanowi również nieprzekraczalnej linii zabudowy ani nie określa jednej, autonomicznej i niezależnej od przepisów odrębnych odległości zabudowy od lasu. Nieprzekraczalne linie zabudowy stanowią bowiem odrębne ustalenie planu, wskazane w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały i uregulowane dodatkowo w § 8 uchwały.* ***Strefa, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 6, pełni zatem funkcję graficznego wskazania obszaru występowania ograniczeń w sytuowaniu zabudowy wynikających z sąsiedztwa lasu.*** *Ostateczna możliwość oraz sposób usytuowania konkretnego budynku w tym obszarze podlegają każdorazowej ocenie na etapie procesu inwestycyjnego, z uwzględnieniem rodzaju projektowanego obiektu, jego rozwiązań konstrukcyjnych i przeciwpożarowych oraz aktualnych przepisów techniczno-budowlanych. Podstawę tych ograniczeń stanowią w szczególności przepisy § 271 ust. 8 i następnych rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, określające zasady ustalania minimalnej odległości budynków od granicy (konturu) lasu. Przepisy te uzależniają sposób sytuowania zabudowy m.in. od rodzaju i parametrów budynku oraz rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. (...)”.*

W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska, bowiem zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami ustalenia części tekstowej muszą znajdować swoje odzwierciedlenie na rysunku planu, a brak korelacji w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Skoro Rada Gminy Pniewy zakwalifikowała, w ramach **§ 4 ust. 1 pkt 6** uchwały, *strefę ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu* do ustaleń planu, to powyższe powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu. Tymczasem, jak wynika z rysunku planu oraz legendy, brak oznaczenia graficznego pn. *strefa ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu*, zaś od terenu lasu oznaczonego symbolem 1L ustalono, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, nieprzekraczalne linie zabudowy, zaś teren lasu oznaczony symbolem 2L, nie graniczy z takimi terenami.

Z powyższego wynika, że przy podejmowaniu uchwały ponownie doszło, do powstania **ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej**, a także **sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

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.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały całych jednostek terenowych, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

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. Analogicznie kwalifikować należy istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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 XXXIII.259.26 Rady Gminy Pniewy z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Witalówka*, 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/