



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.209.2026

Rada Gminy Raszyn

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 XXXIX/344/2026 Rady Gminy Raszyn z 9 lipca 2026 r. w sprawie: *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Podolszyn Nowy w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Długiej*, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) od linii rozgraniczającej drogi, (...)”;
- § 8 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dróg i innych (...)”;
- § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c;
- § 11 ust. 1 pkt 2 lit. d, w odniesieniu do sformułowania: „(...) poza terenami dróg, (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 9 lipca 2026 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr XXXIX/344/2026 w sprawie: *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Podolszyn Nowy w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Długiej*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 16 lipca 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Raszyn z 15 lipca 2026 r., znak: UPP.6721.4-5.2025.MŁ.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Raszyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.209.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, przy piśmie z 27 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.991.2026.

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 o p.z.p., 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 wskazać, że Rada Gminy Raszyn zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały **Nr XXI/166/2025 z 15 maja 2025 r.**, zatem zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r., tj. po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 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; (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisów możemy odnaleźć w § 4 pkt 1 i pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), 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; (...) 11) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym;*”. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia „*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;*”.

Jak wynika z ustaleń:

- § 3 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. Część graficzna planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego planem.*”;
- § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*2. Następujące oznaczenia graficzne na części graficznej planu są obowiązującymi ustaleniami planu: 1) granice obszaru objętego planem; 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*1. W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach*

zagospodarowania; (...) 8) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;”;

- § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 2) w stosunku do urządzeń nadziemnych i podziemnych infrastruktury technicznej, ustala się: (...) c) lokalizowanie infrastruktury technicznej w terenach dróg, d) dopuszczenie lokalizowania infrastruktury technicznej poza terenami dróg, w taki sposób, aby zminimalizować mogące wystąpić kolizje z istniejącą lub projektowaną zabudową i zagospodarowaniem terenu.”,

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:

- § 1 uchwały, w brzmieniu: „Uchwala się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Podolszyn Nowy w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Długiej, zwany dalej w treści niniejszej uchwały planem, obejmujący obszar, którego granice przedstawione są na części graficznej planu stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”;
- § 6 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące rodzaje przeznaczenia terenu: 1. teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej – oznaczony na części graficznej planu symbolem MNW; 2. teren wód powierzchniowych śródlądowych – oznaczony na części graficznej planu symbolem WS; 3. teren zieleni naturalnej – oznaczony na części graficznej planu symbolem ZN.”,

co stanowi odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Z powyższego wynika zatem, że ustalenia zawarte w ramach § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz lit. d uchwały, **wykraczają poza granice obszaru objętego ustaleniami przedmiotowej uchwały**, bowiem w ww. planie brak *terenów dróg*, w odniesieniu do których Rada Gminy Raszyn określiła lokalizację infrastruktury technicznej.

Wskazać należy przy tym, iż organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień Wójta Gminy Raszyn, złożonych w piśmie z 29 lipca 2026 r., znak: UPP.6721.5.2025.MŁ, w brzmieniu: „(...) Jednocześnie należy zaznaczyć, że niewydzielenie na rysunku planu odrębnych terenów dróg nie oznacza, iż realizacja dróg wewnętrznych na obszarze planu została wykluczona. § 6 uchwały określa rodzaje podstawowego przeznaczenia terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych odpowiednimi symbolami. Drogi wewnętrzne zostały natomiast przewidziane jako element uzupełniający zagospodarowanie terenów o innym przeznaczeniu podstawowym. Zgodnie z § 14 pkt 2 uchwały dla terenów 1MNW i 2MNW jako przeznaczenie uzupełniające ustalono między innymi drogi wewnętrzne. Również dla terenów 1ZN i 2ZN w § 16 pkt 2 ustalono jako przeznaczenie uzupełniające komunikację drogową wewnętrzną, zaś w § 16 pkt 3 lit. a dopuszczono realizację dróg wewnętrznych oraz infrastruktury technicznej poprzecznie względem rzeki Raszynki. Sposób

realizacji obsługi komunikacyjnej został dodatkowo sprecyzowany w § 12 ust. 2 uchwały, który wprost dopuszcza zapewnienie dostępu do dróg publicznych poprzez drogi wewnętrzne nieokreślone niniejszym planem, wydzielane na etapie podziału nieruchomości w obrębie terenów przeznaczonych do zabudowy. Przepis ten określa jednocześnie minimalną szerokość takich dróg, wynoszącą 6 m dla dróg o długości do 100 m oraz 8 m dla dróg o długości powyżej 100 m. Przyjęte rozwiązanie pozostawia możliwość dostosowania przebiegu dróg wewnętrznych do przyszłej struktury własnościowej, projektowanych podziałów nieruchomości i rozmieszczenia działek budowlanych, bez przesądzania na etapie sporządzania planu ich szczegółowej lokalizacji. **W tym kontekście zawarte w § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały pojęcie „terenów dróg” należy rozumieć jako grunty przeznaczone lub faktycznie wydzielone pod drogi wewnętrzne dopuszczone na podstawie wskazanych wyżej ustaleń planu, a nie wyłącznie jako samodzielne tereny komunikacyjne wydzielone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu i oznaczone odrębnym symbolem. Intencją sporządzającego plan było przyjęcie zasady, zgodnie z którą infrastruktura techniczna powinna być lokalizowana przede wszystkim w obrębie dróg wewnętrznych wydzielanych w toku przyszłych podziałów nieruchomości.** Rozwiązanie takie sprzyja uporządkowanemu prowadzeniu sieci, zapewnia możliwość dostępu do nich w celach eksploatacyjnych, remontowych i awaryjnych oraz ogranicza kolizje z zabudową. Jednocześnie, mając na uwadze, że przebieg przyszłych dróg wewnętrznych nie został przesądzony na rysunku planu, w § 11 ust. 1 pkt 2 lit. d dopuszczono lokalizowanie infrastruktury technicznej również poza terenami dróg, pod warunkiem minimalizowania potencjalnych kolizji z istniejącą lub projektowaną zabudową i zagospodarowaniem terenu. Przepisy § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c i lit. d należy zatem odczytywać łącznie. Pierwszy z nich wyraża preferowany sposób prowadzenia infrastruktury technicznej w obrębie dróg wewnętrznych, natomiast drugi zapewnia możliwość jej lokalizacji poza nimi, jeżeli będzie to uzasadnione uwarunkowaniami technicznymi, własnościowymi albo projektowanym sposobem zagospodarowania nieruchomości. (...) **ustalenia dotyczące lokalizacji infrastruktury technicznej odnoszą się do dróg wewnętrznych dopuszczonych jako przeznaczenie uzupełniające i możliwych do wydzielenia na etapie podziału nieruchomości.** Całość regulacji należy zatem odczytywać systemowo, z uwzględnieniem wzajemnego powiązania ustaleń tekstowych i części graficznej, co pozwala na jednoznaczne ustalenie ich znaczenia i potwierdza wewnętrzną spójność uchwały. (...). Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż jednym z obligatoryjnych ustaleń planistycznych jest określenie przeznaczenia **terenów** za pomocą linii rozgraniczających (vide 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). Skoro zatem Rada Gminy Raszyn sformułowała ustalenia zawarte w § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz lit. d uchwały, odnoszące się do

terenów dróg, to tereny te winny być wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających i winny posiadać ustalenia normatywne w części tekstowej planu. **Zatem powyższe ustalenia, dopuszczające lokalizację infrastruktury technicznej zarówno w terenach dróg, jak i poza nimi, wykraczają poza zakres planu, a także stanowią zarówno o wewnętrznej sprzeczności zapisów uchwały, jak i sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu**, bowiem z ustaleń części tekstowej uchwały, a także z rysunku planu wynika, iż brak terenów dróg, wyznaczonych za pomocą linii rozgraniczających.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 7 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia, bowiem ustalenia planu nie mogą wykraczać poza jego zakres, zaś ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej i nieścisłość w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż skoro ustalenia planu miejscowego odnoszą się do bliżej nie określonych i nie istniejących terenów dróg, to wykraczają one poza granice obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem granice obszaru objętego planem miejscowym wskazane w uchwale inicjującej proces jego sporządzania, o których mowa w art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. wiążą organy gminy zarówno przy jego sporządzaniu, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak i uchwalaniu, stosownie do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 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.

Reasumując, część tekstowa planu winna znaleźć bezwzględnie odzwierciedlenie w części graficznej, zaś ustalenia planu nie mogą wykraczać poza jego zakres. Brak korelacji i spójności, w tym zakresie, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały w części.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. **linie zabudowy**. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 9) **linie zabudowy**;”.

Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem zgodnie z:

- § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „2. Następujące oznaczenia graficzne na części graficznej planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 4) **nieprzekraczalne linie zabudowy**;”;
- § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 5) 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;”;

podczas gdy jednocześnie z:

- § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały wynika, iż: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczoną na części graficznej planu określającą najmniejszą dopuszczalną odległość budynku **od linii rozgraniczającej drogi**, od innych obiektów lub granic działki, która może być przekroczona, o ile ustalenia szczegółowe planu tak stanowią i na warunkach ustalonych w planie, bez uwzględniania: balkonów, werand, tarasów na kolumnach, okapów i nadwieszów wysuniętych poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz elementów wejść do budynków (schodów zewnętrznych, ramp) wysuniętych poza obrys budynku nie więcej niż 2 m;”;
- § 8 ust. 1 uchwały wynika, iż: „1. Sposób usytuowania obiektów budowlanych **w stosunku do dróg** i innych terenów publicznie dostępnych oraz granic przyległych nieruchomości: **nakazuje**

się sytuowanie nowej zabudowy z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z częścią graficzną planu;

podczas gdy, zarówno z pozostałych ustaleń części tekstowej, jak i z rysunku planu wynika, iż w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem brak linii rozgraniczających dróg oraz dróg w stosunku do których Rada Gminy Raszyn odniosła *najmniejszą dopuszczalną odległość budynku*, w ramach definicji *nieprzekraczalnej linii zabudowy*, a także *sposób usytuowania obiektów budowlanych*.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło tym samym do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 7 ust. 1 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Raszyn, złożonych w piśmie z 29 lipca 2026 r., znak: UPP.6721.5.2025.MŁ „(...) Odnosząc się do sposobu sformułowania definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy zawartej w § 5 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały, należy wyjaśnić, że definicja ta ma charakter ogólny i uniwersalny. Jej celem jest określenie istoty nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz wskazanie katalogu elementów przestrzennych, względem których linia ta może zostać wyznaczona. Z tego względu w definicji wskazano alternatywnie linię rozgraniczającą drogi, inne obiekty albo granice działki. **Użycie w definicji sformułowania „od linii rozgraniczającej drogi” nie oznacza, że w każdym planie miejscowym posługującym się taką definicją muszą zostać wyznaczone odrębne tereny dróg albo że wszystkie nieprzekraczalne linie zabudowy muszą być odnoszone właśnie do linii rozgraniczających tereny komunikacji.** Jest to jeden z możliwych punktów odniesienia wymienionych w definicji obok innych obiektów oraz granic działek. Zakres zastosowania poszczególnych elementów definicji zależy od konkretnych ustaleń części tekstowej i graficznej danego planu. **Brak wyznaczenia w części graficznej terenów dróg powoduje jedynie, że w odniesieniu do przedmiotowego planu fragment definicji mówiący o odległości od linii rozgraniczającej drogi nie znajduje bezpośredniego zastosowania.** Nie oznacza to jednak sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu. Definicja wymienia bowiem kilka alternatywnych elementów, względem których może być określana nieprzekraczalna linia zabudowy, zaś część graficzna konkretyzuje, które z tych elementów mają znaczenie w granicach obszaru objętego niniejszym planem, o ile są zgodne z ustaleniami szczegółowymi planu. W konsekwencji wzmianka o linii rozgraniczającej drogi ma charakter wyłącznie definicyjny i nie wywołuje skutku w postaci ustanowienia niewskazanego na rysunku przeznaczenia terenu. Nie dochodzi zatem do rozbieżności normatywnej pomiędzy tekstem uchwały a jej częścią graficzną, ponieważ z żadnego z ustaleń planu nie wynika, że w jego granicach wyznaczono odrębne tereny dróg. Definicja określa jedynie ogólny sposób rozumienia pojęcia nieprzekraczalnej linii zabudowy, natomiast jej konkretne

*zastosowanie każdorazowo wynika z oznaczeń zamieszczonych na rysunku planu. (...) **Odwołanie do linii rozgraniczającej drogi zawarte w definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy taki element przestrzenny występuje w konkretnym planie, (...)***

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, iż część tekstowa planu zawiera normy prawne, zaś rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu, a kwestia ta została już szczegółowo omówiona powyżej. Wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. 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.

Należy podkreślić, że **linie zabudowy w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy** w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. **Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.**

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej uchwały w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że: „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii

zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.**”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: „*należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że: „*Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz*

zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. **Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.**”.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest **takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować.** Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na **projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu**”.

wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).".

W tej sytuacji, sformułowanie ustaleń zawartych w części tekstowej, odnoszących się do linii rozgraniczającej drogi, w kontekście definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, a także dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg, **pomimo braku jakichkolwiek dróg wyznaczonych na rysunku planu, za pomocą linii rozgraniczających**, stwarzać będzie

istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 7 ust. 1 pkt 9 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stanowi o ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie, a także winno być kwalifikowane jako wykraczające poza zakres obszar objętego planem miejscowym, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,

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 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 (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 zaś 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.

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.

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 XXXIX/344/2026 Rady Gminy Raszyn z 9 lipca 2026 r. w sprawie: *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Podolszyn Nowy w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Długiej*, 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/